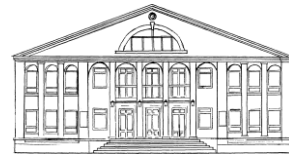


Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2010 р., № 4



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

Голова редакційної ради: **А.О. Монаєнко**,
доктор юридичних наук, доцент

Журнал включено до переліку фахових
видань згідно з постановою президії
ВАК України від 14.10.2009 р. № 1-05/4

Головний редактор:

В.А. Ільяшенко, доктор наук з державного управління,
професор

Редакційна колегія:

В.Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор
С.О. Біла, доктор наук з державного управління, професор
В.Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор
А.О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор
В.В. Дорофієнко, доктор наук з державного управління, професор
О.В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор
О.Я. Лазор, доктор наук з державного управління, професор
М.А. Латинін, доктор наук з державного управління, доцент
В.М. Лобас, доктор наук з державного управління, професор
А.В. Мерзляк, доктор наук з державного управління, професор
О.Г. Мордвінов, доктор наук з державного управління, професор
П.І. Надолішній, доктор наук з державного управління, професор
В.М. Огаренко, доктор наук з державного управління, професор
В.М. Олуйко, доктор наук з державного управління, професор
В.Л. Пілюшенко, доктор технічних наук, професор,
член-кореспондент НАН України
І.В. Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор
С.М. Сєрьогін, доктор наук з державного управління, професор
О.І. Черниш, доктор наук з державного управління, професор
В.О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор
О.С. Шапгала, доктор наук з державного управління, професор
Ю.П. Шаров, доктор наук з державного управління, професор
М.В. Болдусь, доктор наук з державного управління, доцент
З.О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент
І.В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент

Відповідальний редактор: С.В. Белькова

Редактор: А.Г. Бережна

Технічне редагування та комп'ютерна верстка:

Т.В. Безденежна, О.О. Івченко

Дизайн обкладинки: Я.В. Зоська

Засновник:

Класичний приватний університет

Свідоцтво Державного комітету
інформаційної політики, телебачення та
радіомовлення України про державну
реєстрацію друкованого засобу
масової інформації

Серія KB № 14175-3146 ПР від 24.04.2008 р.

Видавець:

Класичний приватний університет

Свідоцтво Державного комітету
інформаційної політики, телебачення
та радіомовлення України
про внесення суб'єкта видавничої справи до
Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
24 листопада 2010 р., протокол № 3

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора
і редакції. При передрукуванні посилання на журнал
"ДЕРЖАВА та РЕГІОНИ. Серія: ДЕРЖАВНЕ
УПРАВЛІННЯ" обов'язкове.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки, яких він
припустився.

Адреса редакції:

Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73

Здано до набору 10.11.2010.

Підписано до друку 16.12.2010.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 08-10Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2010

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ І ПРИНЦИПИ ТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ГЕОЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ	5
<i>Бабій Л.В.</i>	
АСИМІЛЯТОРСТВО ЧИ АВТОНОМІЗМ: ДИЛЕМА ІДЕЙНО-ПОЛІТИЧНОЇ ОРІЄНТАЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ КІНЦЯ XVIII – ПОЧАТКУ XIX СТ.....	8
<i>Демиденко Д.М.</i>	
ПОДГОТОВКА КАДРОВ ДЛЯ СИСТЕМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	14
<i>Иманбердиев Д.Ч.</i>	
ЦІННІСНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	17
<i>Малюська В.А.</i>	
УЧЕННЯ ПРО РОЛЬ ОСОБИСТОСТІ В ІСТОРІЇ ЯК ІДЕОЛОГІЧНА ОСНОВА І ЗБРОЯ КОНЦЕПТУАЛЬНОЇ ВЛАДИ	21
<i>Опрятний С.М.</i>	
АНАЛІЗ СВІТОВОГО ДОСВІДУ ФОРМУВАННЯ КРИТЕРІЇВ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	24
<i>Половцев О.В.</i>	
СУДОВА ВЛАДА УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ	28
<i>Чуприна Ю.Ю.</i>	
СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА.....	32
<i>Шостак С.В.</i>	

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ	38
<i>Авраменко Н.В.</i>	
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА В ГАЛУЗІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ	43
<i>Бовдуй С.С.</i>	
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИСТАВКОВО-ЯРМАРКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ	49
<i>Болдін О.С.</i>	
ЕКОНОМІЧНІ МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ ТА ВПЛИВ НА ГРОШОВИЙ РИНОК ЗА ДОПОМОГОЮ КРЕДИТНО-ГРОШОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ	53
<i>Болдуєва О.В.</i>	
РОЛЬ ІНДИКАТОРІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ	58
<i>Калюга О.О.</i>	
МАРКЕТИНГ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ.....	62
<i>Котова Н.О.</i>	
ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНОЇ МОДЕЛІ КОМПЛЕКСНОГО ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦЬКОГО СЕРЕДОВИЩА	67
<i>Купалов Р.О.</i>	
МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ МОНОПОЛІЙ З ПІДПРИЄМСТВАМИ ГІРНИЧО-МЕТАЛУРГІЙНОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ	76
<i>Нагорський Б.А.</i>	
ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ В УКРАЇНІ	79
<i>Напрієнко Д.В.</i>	

БУДІВЕЛЬНА ГАЛУЗЬ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ	84
<i>Покатаєв П.С.</i>	
ДЕРЖАВНА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА: КОНЦЕПЦІЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ.....	87
<i>Степанов В.Ю.</i>	
РОЗРОБКА МОДЕЛІ ФОРМУВАННЯ БАЗОВИХ СЦЕНАРІЇВ ДИФЕРЕНЦІЙОВАНОЇ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВИ.....	92
<i>Ткаченко В.С.</i>	
РОЗВИТОК УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ РЕКРЕАЦІЙНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ.....	98
<i>Шапран М.В.</i>	
ДО ПИТАННЯ ПРО НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІЄРАРХІЧНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНОЮ СФЕРОЮ В УКРАЇНІ.....	101
<i>Шатило О.А.</i>	

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ЗЕМЕЛЬ.....	106
<i>Ботезат О.П.</i>	
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ	110
<i>Братковський М.Л.</i>	
СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК МЕТОД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЗАПОРІЗЬКОГО РЕГІОНУ	113
<i>Іванова Н.С.</i>	
БЮДЖЕТНЕ ФІНАНСУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ.....	119
<i>Ільяхенко В.А.</i>	
ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАМИ ЛІВОБЕРЕЖНОЇ УКРАЇНИ ПЕРШОЇ ПОЛОВИНИ ХІХ ст. (НА ПРИКЛАДІ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ).....	125
<i>Леміш Н.О.</i>	
ОЦІНЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ДИСПРОПОРЦІЙ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ.....	129
<i>Маліков В.В.</i>	
МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО КОМПЛЕКСНОГО ОЦІНЮВАННЯ МІСЬКОГО СЕРЕДОВИЩА ПРИ РОЗРОБЦІ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНУ МІСТА В УМОВАХ ЗМІНИ МІСТОБУДІВНОЇ ПОЛІТИКИ.....	133
<i>Марценюк О.М.</i>	
НОРМАТИВНІ ПІДСТАВИ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН ОБЛАСНИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ ЯК СУБ'ЄКТАМИ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇХ ВЗАЄМОДІЇ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	135
<i>Мужикова Н.М.</i>	
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК МІСТА ЯК ОБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ.....	141
<i>Щербакова О.Л.</i>	

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ НЕДЕРЖАВНОЇ ВЕТЕРИНАРНОЇ МЕДИЦИНИ	145
<i>Довгань В.І.</i>	

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ІСНУЮЧОГО РІВНЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ КУЛЬТУРИ У ЗАПОРІЗЬКІЙ ОБЛАСТІ НА ОСНОВІ ПРОВЕДЕНОГО ОЦІНЮВАННЯ	148
<i>Балабуха К.Є.</i>	
ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ ІНВАЛІДІВ В УКРАЇНІ	150
<i>Божко Я.О.</i>	

ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ СИСТЕМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ	154
<i>Дегтяр А.О., Календжян Я.В.</i>	
ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ Й АВТОНОМІЇ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ	157
<i>Домбровська С.М.</i>	
МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ	161
<i>Заколюдажна М.О.</i>	
УКРАЇНСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ІДЕЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ: СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ НОВОЇ МОДЕЛІ.....	165
<i>Карлова В.В.</i>	
СПРОЩЕНА СИСТЕМА ОПОДАТКУВАННЯ ЯК СКЛАДОВА ПОДАТКОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ.....	169
<i>Кармінська-Белоброва М.В.</i>	
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ РИЗИКАМИ: СУТНІСТЬ, ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ.....	173
<i>Мерзляк А.В., Кравченко Т.В.</i>	
ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В ДИСЕРТАЦІЙНИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ УКРАЇНСЬКИХ НАУКОВЦІВ: ДВАНADЦЯТЬ РОКІВ ПОШУКІВ І ЗДОБУТКІВ (1998–2010 РР.)	181
<i>Радиш Я.Ф., Поживілова О.В.</i>	

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.72:338.2:339.7

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ І ПРИНЦИПИ ТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ГЕОЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Бабій Л.В.

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

Annotation

The article is focused on the general characteristics of geo-economics and highlights the problem of geo-economic policy design and implementation, discusses its impact on the economic systems, brings to light its main issues and ways for resolution.

Анотація

У статті подано узагальнювальну характеристику поняття "геоекономіка" та окреслено засади творення геоекономічної політики, розглянуто їх вплив на економічну систему держави, виділено основні проблеми і шляхи їх розв'язання.

Ключові слова

Геоекономіка, геоекономічна політика, міжнародні економічні організації.

I. Вступ

На сучасному етапі розвитку Україна переживає складні реформаційні процеси, а євроінтеграційні питання набувають надзвичайної актуальності і викликають живий інтерес на державному рівні. Тобто на особливу увагу заслуговують наукові дослідження, пов'язані з аналізом творення геоекономічної політики держав. Зважаючи на важливість цього питання, можливості геоекономіки, зокрема геоекономічної політики, на сьогодні досліджуються рядом провідних зарубіжних і вітчизняних учених та практиків, серед яких: А. Богатуров, В. Вашанов, А. Вилегжанін, А. Владимиров, Е. Григорьев, К. Жан, Д. Замятін, Л. Ільченко-Сюйва, В. Княгінін, Ю. Ліпец, І. Лукашук, Е. Луттвак, Н. Малиш, М. Мироненко, Л. Новокшорова, Л. Парфьорова, Г. Петрова, М. Пивоварова, І. Розпутенко, П. Савона, Е. Сапір, В. Соколов,

Ю. Хромов, Ю. Шишков, П. Щедровіцький, В. Юрчишин та ін. Потрібно зазначити, що, проаналізувавши останні дослідження і публікації науковців та практиків, зрозумілим стає те, що в Україні такій науці, як геоекономіка, приділяється мало уваги. Це, в першу чергу, пов'язано з тим, що творення і реалізація геоекономічної політики є складним завданням, яке потребує ґрунтовного аналітичного дослідження не тільки в Україні, а й більшості держав.

Одним із пріоритетних напрямів геоекономічної політики України є подальша інтеграція та участь у роботі міжнародних організацій. Керівництво держави в урядових документах має врахувати геостратегічне, а особливо геоекономічне становище України, а також розробити раціональну стратегію розвитку нашої держави у геоекономіці.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати всі аспекти творення державної геоекономічної політики України на основі міжнародного досвіду.

III. Результати

Геоекономіка (англ. *geo-economics*) – це галузь науки, предметом дослідження якої є процеси розвитку не тільки державних утворень, а й міжнародних організацій – економічного, фінансового характеру, інтеграційних об'єднань, транснаціональних корпорацій, євро регіонів, вільних економічних зон, а також геополітичних суб'єктів. Уперше термін "геоекономіка" було введено наприкінці 1980-х рр. американським економістом й істориком румунського походження Е. Луттвом. Подамо загальну характеристику геоекономіки у вигляді схеми (рис. 1).

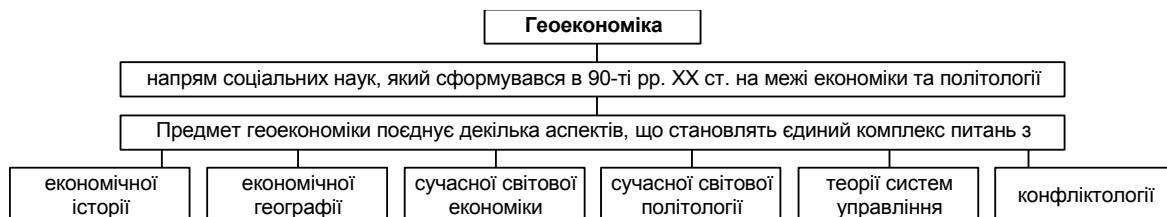


Рис. 1. Загальна характеристика геоекономіки

Держава та регіони

Ще геоелекономіку визначають як політеко-номічну концепцію, згідно з якою, зовнішня економічна діяльність держави, її місце у світовій торгівлі й світовому розподілі праці залежать від її географічного розташування, а також природних ресурсів [5]. Для К. Жана і П. Савони геоелекономіка – це принцип об'єднання всіх економічних установ і структур будь-якої держави в єдину стратегію, яка враховує загальноюмовірну ситуацію. Дослідники

закликають зміцнити національну державу, затиснуту між “уважними і хижо вільними країнами” та зростаючими геоелекономічними імперіями типу ЕС, “доки нас не поглинув новий світовий порядок і ті господарюючі в ньому сили, яким вдалося вислизнути від демократичного контролю з боку громадян” [3]. На рис. 2 розглянемо, що вивчає галузь науки геоелекономіка.



Рис. 2. Основні напрями дослідження геоелекономіки

Для України поняття геоелекономічної політики є досить новим, хоча над вивченням цього питання працювало и працює багато вчених, при цьому геоелекономіка розглядається переважно як сучасна геополітика, що реалізовується новими засобами і тими, що формуються під впливом факторів глобалізації та регіоналізації.

Так, В. Дергачов [2] визначає геоелекономіку як нову систему економічної організації світового господарства й одночасно як науку про державні стратегії розвитку, досяг-

нення світової чи регіональної могутності переважно економічним шляхом.

Керівництво держави, враховуючи геостратегічне і геоелекономічне становище України, багато уваги приділяє розвитку субрегіонального співробітництва – невід'ємної складової євроінтеграції.

На рис. 3. схематично зобразимо два основні напрями геополітичної та геоелекономічної реальності України, опираючись на дослідження О. Соскіна.

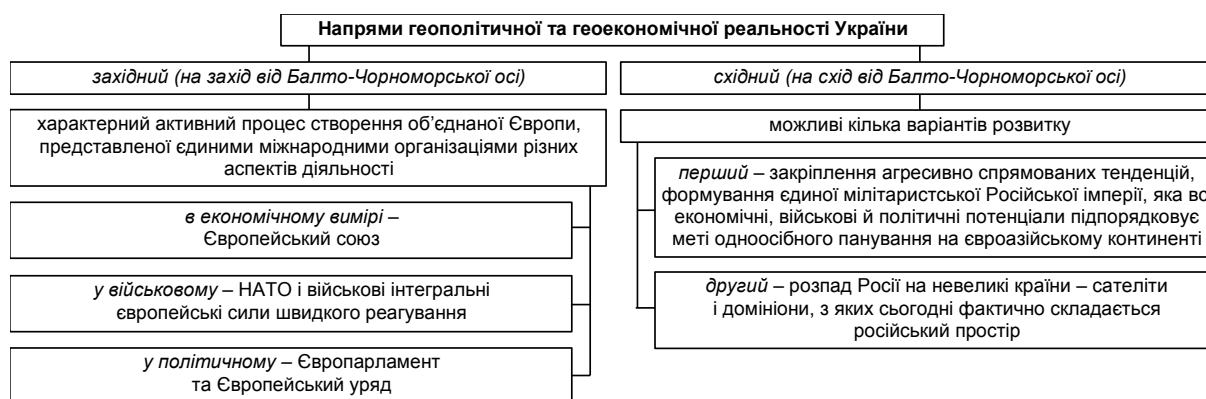


Рис. 3. Схема напрямів геополітичної та геоелекономічної реальності України

На думку О. Соскіна, саме орієнтування на Захід – єдиний реально можливий сценарій розвитку, яким мали б керуватися владні установи України в зовнішній і внутрішній політиці [6]. Але тоді держава стикається з рядом проблем, до того ж ця тенденція є чинником нестабільності національної економіки

(фінансова заборгованість перед міжнародними економічними організаціями, збільшення зовнішнього державного боргу тощо).

Україна послідовно і неухильно будує свою зовнішньоекономічну політику на основі беззастережного дотримання принципів міжнародного права, Статуту ООН та інших

міжнародно-правових актів. Така позиція нашої держави була закріплена 02.07.1993 р., коли Верховна Рада України схвалила “Основні напрями зовнішньої політики України”. Цей документ визначає базові національні інтереси України і завдання її зовнішньої політики, містить засади, на яких реалізується зовнішньополітична діяльність нашої держави. В документі “Основні напрями зовнішньої політики України” підкреслюється, що перспективною метою української зовнішньої політики є членство України у європейському співтоваристві, а також західноєвропейських або загальноєвропейських структурах.

Актуальність проблеми взаємовідносин України з гігантом процесів європейської інтеграції та кооперації Європейським Союзом є беззаперечна. Цілком зрозуміло, що вступ України до ЄС є довготривалим, багатоетапним та віддаленим у часі процесом, проте висвітлення цієї теми вже сьогодні займає чільне місце серед досліджень науковців, журналістів та політиків.

При формуванні стратегії розвитку України у геоekonomіці треба, перш за все, спрямувати зусилля на економічну й соціальну сфери держави (рис. 4).



Рис. 4. Стратегія геоekonomічного розвитку України

Базовою вимогою у здійсненні геоekonomічної політики України є якнайповніше і якнайефективніше забезпечення національних

інтересів держави, які у сфері міжнародних відносин поділяються на три основні групи (рис. 5).

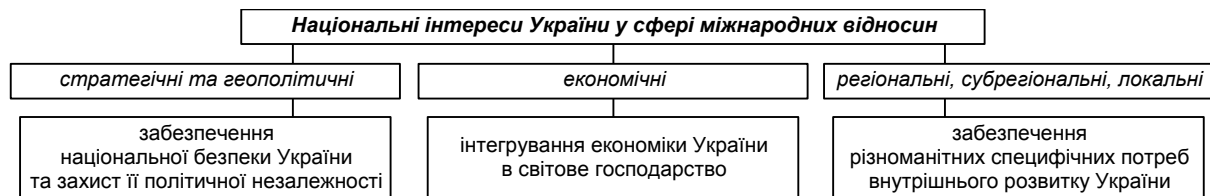


Рис. 5. Схема основних груп національних інтересів України у сфері міжнародних відносин

Членство України у всесвітніх міжнародних організаціях створює реальні можливості для взаємодії практично з усіма державами світу в рамках багатосторонньої дипломатії, доповнює і розширює двосторонні та регіональні механізми забезпечення фундаментальних національних інтересів України, відкриваючи доступ до світового досвіду, інформації, статистики, експертних послуг, джерел технічної та фінансової допомоги. Всесвітні міжнародні організації сприяють підвищенню ролі і впливу Української держави в світі. Завдяки цьому Україна бере участь у формуванні архітектури світового правопорядку, розв'язує проблеми гарантій своєї національної безпеки. Пріоритетним напрямом діяльності України у всесвітніх міжнародних організаціях є активна участь в ООН та її спеціалізованих установах. Одним із головних завдань у цій сфері є під-

вищення ефективності та рентабельності нашої участі в ООН та інших міжнародних організаціях, спрямування зусиль на активізацію діяльності України в структурах, які здатні забезпечувати мир і порядок у світі та реально сприяти розв'язанню соціально-економічних проблем нашої держави [4].

IV. Висновки

Для формування та реалізації стратегічного позиціонування України в геоekonomіці необхідно сприяти, по-перше, посиленню позитивного міжнародного іміджу, а по-друге, проведенню скоординованих і планомірних заходів, спрямованих на підвищення авторитету нашої держави у політичній, економічній та культурній сферах.

Відмовитися від співпраці з міжнародними організаціями, особливо економічними та фінансовими, Україна не може, оскільки творен-

ня державної геоекономічної політики відповідає не лише за характер та темпи економічного зростання, що є особливо актуальним на етапі боротьби з економічною кризою, а й за перспективи діяльності нашої держави на світових ринках.

Надалі видається доцільним розглянути можливості та перспективи творення раціональної державної геоекономічної політики шляхом розробки відповідних урядових документів та формування стратегії розвитку України в геоекономіці.

Література

1. Дамаскина М.А. Національна стратегія економічного розвитку України [Електронний ресурс] / М.А. Дамаскина ; Київський національний економічний університет ім. В. Гетьмана. – Режим доступу: http://www.confcontact.com/2008dec/5_damaskina.htm.
2. Дергачев В.А. Геоэкономика Украины (теоретические и прикладные основы): монография / В.А. Дергачев. – Одесса, 2002. – С. 244.
3. Жан К. Геоэкономика, господство экономического пространства / К. Жан, П. Савона. – М., 1997. – С. 15.
4. Постанова Верховної Ради України “Про основні напрями зовнішньої політики України” від 02.07.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 37. – Ст. 379.
5. Термінологічний словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://udec.ntu-kpi.kiev.ua/lspace/history_ukr_11/schedule.nsf/D862E82EAFB758368525663C004F385C/62857BF7FDAF6EC8C225707D004D630A?OpenDocument.
6. Соскін О. Сучасний геопростір і пріоритети розвитку України [Електронний ресурс] / О. Соскін. – Режим доступу: <http://www.soskin.info/ea/2000/2/20000298.html>.

УДК 35.078

АСИМИЛЯТОРСТВО ЧИ АВТОНОМІЗМ: ДИЛЕМА ІДЕЙНО-ПОЛІТИЧНОЇ ОРІЄНТАЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ КІНЦЯ ХVІІІ – ПОЧАТКУ ХІХ ст.

Демиденко Д.М.

головний спеціаліст Головного управління з питань внутрішньої політики виконавчого органу
Київської міської ради (КМДА)

Annotation

In the article the essence of assimilation or autonomy policy is investigated as dominant political ideology of Ukrainian Cossack sergeant-major aristocracy in the conditions of integration into Russian state-political imperial system at the end of XVII – 1st part of XIX century. The following questions are elucidated: peculiarities, forms and directions of manifestation and features of evolution of assimilation or autonomy policy as alternative opinion of Ukrainian governmental elite about national system of state government in the conditions of its transformation into generally imperial. The influence of these ideological programmes on genesis of Ukrainian nation is defined.

Анотація

У статті досліджено сутність асиміляторства та автономізму як домінантних ідейно-політичних орієнтацій української козацько-старшинської аристократії в умовах інтеграції до російської імперської державно-політичної системи в кінці ХVІІІ – І пол. ХІХ ст. З'ясовано характерні особливості, форми і напрями прояву та особливості еволюції асиміляторства та автономізму як альтернативних поглядів української управлінської еліти на національну систему державного управління в

умовах її трансформації в загальноімперську. Визначено вплив цих ідеологічних програм на націогенез українського народу.

Ключові слова

Асиміляторство, автономізм, державне управління, управлінська еліта, кооптація, інституціональна русифікація, націогенез.

І. Вступ

Питання самоідентифікації Української держави та визначення її місця і ролі у світовому просторі залишаються полемічними, оскільки не знаходять чіткого логічного науково-теоретичного та практичного вирішення. Наша держава позиціонується перманентною і непослідовною зовнішньою політикою, вектор якої обумовлюється переважно корпоративною ідеологією правлячої державно-політичної еліти. Хитання від позаблокового статусу, декларування співдружності з країнами пострадянського простору до євроатлантичної інтеграції свідчить про значні резерви для наукових пошуків у площині етнонаціогенезу українського народу та розвитку державно-політичного світогляду.

Об'єктивна потреба у конструюванні власного національного шляху розвитку держави і суспільства вимагає переосмис-

лення історичної спадщини українського народу. В цьому контексті є актуальним дослідження ідейно-політичних орієнтацій української управлінської еліти в умовах інтеграції до російської імперської державно-політичної системи в кінці XVIII – I пол. XIX ст.

Структурно-функціональний аналіз асиміляторства та автономізму як найбільш виражених полярних ідейно-політичних орієнтацій української національної еліти в ситуації конфліктних взаємовідносин українського і російського етносів дасть змогу з'ясувати особливості поглядів національної еліти на систему державного управління в різні історичні періоди.

Переосмислення історичного шляху українського народу розкриває перед науковцями нові дослідницькі площини. Актуально постають питання націогенезу українців у контексті історичного розвитку сусідніх державно-політичних утворень, зокрема Російської імперії. Саме період більш ніж трьохсотрічного перебування значної частини сучасних українських територій у складі Російської імперії в умовах поступової інтеграції українських етносоціо-політичних структур у загальноімперські та їх уніфікація є однією з найцікавіших сфер досліджень, адже в цей час український етнос переживав один із найскладніших та найсумніших етапів свого розвитку, сповнений нелегкими випробуваннями української етнічної структури на міцність і життєздатність.

У науковій літературі проблемі ідейно-політичних орієнтацій української управлінської еліти в умовах інтеграції до російської імперської державно-політичної системи в кінці XVIII – I пол. XIX ст. присвячена незначна кількість праць.

Уперше про актуальність досліджень цієї проблематики зауважив у 1996 р. професор О. Оглоблін, проте хронологічно її окреслював I пол. XIX ст., обмежуючи предмет пошуків виключно дворянським автономізмом.

Вивченню проблеми українського дворянського автономізму кінця XVIII – I пол. XIX ст. присвячено ряд статей вітчизняних істориків, політологів та філологів, зокрема М. Гончарука, Г. Грабовича, Г. Касьянова, А. Катренка, П. Магочія. Проте наукові пошуки цих учених не є системними дослідженнями ідейно-політичних орієнтацій української аристократії кінця XVIII – I пол. XIX ст.

Автономізм та асиміляторство як протилежні світоглядні орієнтації українського дворянства кінця XVIII – I пол. XIX ст., невід'ємно пов'язані з формуванням російської та української націй, намагалися дослідити А. Кеппелер та Р. Шпорлюк. Принципові відмінності автономізму козацько-старшинської аристократії та українського дворянства визначив у своїх працях Г. Касьянов.

Фундаментальні дослідження сутності, особливостей та наслідків інтеграції української

сусільно-політичної системи до складу Російської імперії здійснені в працях зарубіжних учених З. Когути, Ю. Охрімовича та ін.

Для моделювання ситуації формування поглядів української управлінської еліти кінця XVIII – I пол. XIX ст. щодо держави, націогенезу і самоідентифікації в умовах втрати інституційної основи національної української державності цінними є ідеї націогенезу праць Дж. Бройї, Е. Гелнера, Л. Нагорної, Ю. Павленка, Е. Сміта, Дж.Е. Хобсбаума, М. Хроха.

Науковий пошук автора та запропоновані в статті висновки спираються на аналіз першоджерел та опублікованих документальних матеріалів, серед яких "Записки" В. Полетики, А. Чепи, "Записка 1801 г.", листи В. Даля.

Проведений аналіз свідчить, що в українській науковій літературі бракує праць, у яких системно та функціонально-структуровано досліджувалася б проблема вибору та сутності ідейно-політичних орієнтацій української управлінської еліти в умовах інтеграції до російської імперської державно-політичної системи в кінці XVIII – I пол. XIX ст. Вивчення автономізму та асиміляторства як полярних домінуючих ідейно-політичних орієнтацій української управлінської еліти кінця XVIII – I пол. XIX ст., які відображали ставлення до національної системи державного управління, за допомогою диференційованого та функціонального методологічних підходів та з урахуванням особливостей націогенезу українського народу в контексті європейських етнонаціональних процесів є новою площиною для наукових пошуків.

Перспективним напрямом досліджень є з'ясування впливу ідейно-політичної думки української управлінської еліти кінця XVIII – I пол. XIX на етнонаціогенез українського народу та ментальне уявлення національної державності, легітимності влади і механізмів здійснення державної політики.

II. Постановка завдання

Мета статті – на основі систематизації інформації першоджерел, узагальнення доробків вітчизняних та зарубіжних учених дослідити сутність, структурні характеристики, видові форми, засоби та напрями прояву асиміляторства та автономізму – домінуючих ідейно-політичних орієнтацій української управлінської еліти, що відображали ставлення до національної системи державного управління, в умовах інтеграції до російської імперської державно-політичної системи в кінці XVIII – I пол. XIX ст., точніше в ситуації втрати організаційних, інституціональних та структурно-функціональних основ української державності.

III. Результати

Ліквідація гетьманського уряду та формування імперської адміністративної структури – Малоросійської колегії – для управління Гетьманщиною наказами імператриці

Катерини II від 10.11.1764 р. ознаменували початок тривалих випробувань етнічної структури українського народу на міцність і життєздатність. Розпочата в 60–70-ті рр. XVIII ст. інституціональна русифікація була спрямована на повну інтеграцію політико-адміністративної, економічної, судової та етнонаціональної структур колишньої гетьманської української автономії в загальноімперський, всеросійський етносоціополітичний організм і вирізнялася такими істотними особливостями:

1) відсутність стратегії інтегрування Гетьманщини, через що уряд був вимушений загальмувати конкретні реформи 60–70-х рр. XVIII ст.;

2) очікування на реакцію з боку української сторони на ліквідацію Гетьманщини і введення колезького правління [2, с. 9].

Довершених форм “інституціональна русифікація” набула в 40-х рр. XIX ст., коли на теренах Малоросії не залишилось жодного натяку на чи то культурну, чи то політичну автономію.

Зазначений процес не міг бути однозначно сприйнятий українською етнічною елітою – козацько-старшинською верхівкою, пізніше – українським дворянством, оскільки козацька Україна залишила своїм нащадкам ясний національно-політичний ідеал, що хитався між державною самостійністю та автономією в землях сусідніх держав чи в федеративній сполучі з іншими.

Водночас російський імперський уряд, ставлячи під сумнів законність українських рангів, не давав українській шляхті забути своє автономне минуле. Виборювання прав на дворянство, яке тривало аж до 30-х рр. XIX ст., “примусило українську шляхту зважити свою роль в імперській системі та придивитися до цінностей скасованих інституцій” [8, с. 227].

Впливовим чинником формування світогляду української управлінської еліти кінця XVIII – поч. XIX ст. були докорінні зміни етнополітичної картини українських земель, адже внаслідок розподілів Речі Посполитої та приєднання причорноморських степів до Російської імперії в 70-х рр. XVIII ст. етнічна структура українського суспільства стала більш строкатою, а політична культура – виразно фрагментованою. Етнічна структура українського суспільства зазнала значного вкраплення російського етносу: якщо на початку XVIII ст., за підрахунками московських демографів В. Кабузана та С. Брука, як на Правобережжі, так і на Лівобережжі росіян практично не було, то наприкінці XVIII ст., за даними V ревізії перепису 1795 р., “вони вже розселились в усіх регіонах: на Лівобережжі – 175 тис. (5,2%); Правобережжі – 4 тис. (0,1%); в Новоросії – 308 тис. (19,1%)” [10, с. 74].

За таких умов у виборюванні свого місця в соціально-політичній структурі Російської імперії проявились дві полярні системи поглядів на національну державність та систему державного управління: асиміляторство та автономізм (традиціоналізм).

У ситуації уніфікації традиційних установ Малоросії українська козацько-старшинська еліта, займаючи другий з п’яти можливих щаблів в імперській ієрархії, за А. Каппелем, “по суті мала дві перспективи: або вона домогалася визнання як дворяни, або опускалася до стану державних селян чи іногородців”. Звісно, друга перспектива була явно неприйнятною, тоді як кооптація до російської аристократії “гарантувала збереження привілеїв і земельних володінь” [5, с. 9–10], а з 1785 р. відкривала всі можливості отримати статус російського дворянства.

Процес кооптації української управлінської еліти значно полегшувався тим, що “лояльність щодо государя й імперії і станова приналежність мали більше значення, ніж приналежність до етнічної або конфесійної групи”, а такі етнічні чинники, як “мова, культура... відігравали підрядну роль” [5, с. 8]. Водночас відданість монархові не ототожнювалася з підпорядкуванням вищості одного етносу, адже монархічна влада тоді вважалась не суспільним, а “божественним феноменом”. З іншого боку, вслід за дослідником М. Розумним, Л. Нагорна цією ідеєю заперечує брак національної самосвідомості асиміляторів [10, с. 82].

Вагомим мотивом поширення асиміляторського світобачення в середовищі української козацько-старшинської еліти було те, що за період з 1776 по 1796 рр. штати намісницького апарату управління набиралися “за принципом рівного представництва українців та росіян” [2, с. 11]. До того ж принцип рекрутування залишився незмінним: елітарну кар’єру визначали вертикальні відносини покровителя (О. Безбородько, П. Завадовський, П. Румянцев) і горизонтальні зв’язки (дружні, родинні, учбові, робочі), що значно розширювало, враховуючи давні традиції служіння українців російському царизму, можливості української еліти.

Вищеперелічені чинники, а також ідея здорового прагматизму про неактуальність дотримання автономістських традицій, оскільки майбутня Україна могла розвиватись тільки на імперському ґрунті, спонукали появу феномену “людей двох націй”, характерного, між іншим, ірландцям.

Цілий ряд чинників обумовлював асиміляторство як привабливу позицію, яка гарантувала українській еліті відчуття свободи в межах імперської державної ідеології та права на власність. Тому не дивно, що, вслід за Ф. Прокоповичем, асиміляторський шлях обрала переважна більшість українсь-

кого дворянства, зокрема О. Безбородько, І. Гудович, П. Завадовський, В. Каразін, В. Кочубей, Д. Трошинський. До того ж, згідно з антропоцентричним підходом у психології, представленим В. Ільїним, Ю. Левенцем, Ж. Локом, категорично оцінювати асиміляторство як зрадницьку ідеологію не варто, оскільки ідея людської свободи та індивідуальної самореалізації може вважатися основним компонентом національної ідеї [8, с. 87].

Поява асиміляторства та феномену подвійної ідентичності знаходить обґрунтування в теорії Е. Сміта про хамелеоноподібність ідентичностей [14] та ідеї перманентних "інтелектуальних фаз" (ситуаційної ідентичності) П. Магочія [9].

До категорії асиміляторів – носіїв подвійної ідентичності, в житті яких неодноразово "повторювалися" або "збігалися" інтелектуальні фази асиміляторства та автономізму, дослідники відносять майже всіх піонерів українського літературного відродження (І. Котляревського, П. Гулака-Артемівського, Є. Гребінку, А. Метлинського, М. Гоголя) та частину українського "служилого дворянства" (В. Каразіна, О. Безбородька). Так, зокрема, канцлер Російської імперії, етнічний українець князь О. Безбородько своїм ревним служінням великій батьківщині неодноразово отримував оцінку співвітчизників-українців "*сантименты не здѣшние имѣющего*" [8, с. 226]. Але поряд із цим не був позбавлений "почуттів до Гетьманщини", про що свідчать, окрім певних українофільських настроїв в листуванні з батьками та родичами, сприяння В. Рубану в опублікуванні "Короткого літопису Малоросії" в 1777 р. [8, с. 227] і заснування Гімназії вищих наук у Ніжині в 1805 р.

Негативними наслідками феномену подвійної ідентичності для українського націогенезу стала криза легітимності, спричинена занепадом ідентичності, та пригальмування процесу консолідації української нації, що зумовило пізній перехід у політичну фазу націогенезу [14, с. 60].

Асиміляторство як феномен яскраво характеризує думка голови Державної ради В. Кочубея: "Хоча я за походженням і хохол, однак я більше руський, ніж хто інший, і за моїми принципами, і за моїм станом, і за моїми звичками" [8].

Асиміляторські погляди знайшли своє відображення та обґрунтування в ряді памфлетів "1802–1806 рр.", які були своєрідною реакцією на памфлетну діяльність дворян-автономістів кінця XVIII – I-го десятиліття XIX ст. Так, у памфлеті "Замечания до малой Росии принадлежащие" (1802 або 1803 р.) знаходимо "докладний опис статусу Малоросії у 1802 р., який містив гостру критику відновлення Генерального суду (1797 р.), найбільш ексцентричних українських прете-

нзій на дворянство та зверхнього ставлення до росіян". Переконливо асиміляторську позицію автора ілюструють такі слова: "Мы не Поляки, а Русские люди, и должны общему целого государства порядку темъ больше следовать, что мы в нёмъ явную нашу пользу и выгоду ощущаемъ" [8, с. 229–230].

З аналогічних міркувань написано "недатовану записку Д. Трошинського про міністерства", автор якої обґрунтовує необхідність уніфікації системи адміністративних органів та фінансового управління двох Малоросійських губерній, оскільки вважає недоцільним "збереження різниці в образі правління привілейованих губерній" [2, с. 10].

На останній фазі уніфікації адміністративної та судової систем двох Малоросійських губерній, в 1832–1840 рр., асиміляторські погляди знаходили своє оформлення у вигляді "записок та проектів" реформ представників старого українського панства (С. Кочубея, Д. Селецького та ін.), які в 1843 р. поставили останню крапку в полеміці щодо доцільності існування в українських землях автономної системи судочинства, заснованої на Литовських статутах.

Протилежний асиміляторству полюс етнополітичних орієнтацій української управлінської еліти кінця XVIII – початку XIX ст. був представлений автономізмом. Основним рушієм цієї національно-державницької ідеології була високоосвічена козацько-старшинська аристократія, незадоволена нищенням російською імперською системою політичного й економічного ладу України – Гетьманщини та духовним приниженням корінного населення.

Автономістська ідея, викликана в основному меркантильною потребою козацько-старшинської еліти "узаконити дворянський статус" [9, с. 103], підкріплена результатами відповідних пошуків, знаходила змістовне оформлення в різноманітних петиціях, обґрунтуваннях і меморандумах.

Перші полемічні праці автономістського характеру з питання українського нобілітету з'явилися, на думку О. Оглоблина, З. Когути та інших дослідників, у "чернігівському колі українських патріотів, оборонців станових прав лівобережного дворянства". Серед цих діяльних постатей О. Оглоблин називає В. Черниша, Р. Марковича – малоросійського губерніального прокурора (1799–1800 рр.) і Т. Калинського [11, с. 76].

Документальними свідченнями таких поглядів є трактат "Розмови Великоросії з Малоросією" С. Діовича (1762 р.), "Збірник прав і привілеїв малоросійського шляхетства", "Записка про те, як Мала Росія під час володіння польського розподілу була, і про образ її управління" Г. Полетики, "Заметки про права малороссийского дворянства" (1800 р.) Р. Марковича, "Мнение о малороссийских чинах" (1800 р.), "Примечания о ма-

лороссийском дворянстве" (1808 р.) Т. Калининського, "Записка о малороссийском дворянстве" (1809 р.) А. Чепи та ін.

Автономістський дух зазначених творів не вносив зауважень, які б своєю ідейною спрямованістю виходили за межі благонадійності і вірогідності.

У першій половині XIX ст. ця літературна діяльність трансформувалася в потужну етнографічну та історичну науково-пошукову діяльність, ознаменувавши "етнографічний етап" українського націогенезу.

Аналіз літературно-публіцистичних творів автономістів дає змогу стверджувати, що тільки в останні десятиріччя автономного існування "Малоросії" її права, інституції та атрибути української державності почали захищатися в сенсі сучасного націоналізму.

Спираючись на позиції теоретичних розробок Д. Бройї [1], М. Гончарука [3], О. Оглоблина [11], Е. Сміта [14], М. Хроха [16], можна припустити, що український народ у 50–60-х рр. XVIII ст. мав можливості сформуватися як національна спільнота в межах території Малоросії, оскільки мав сприятливі стартові умови до формування нації: компактну територію розміщення, переважно в межах Чернігівської і Полтавської губерній; сформовані економічні, юридичні та політичні інституції – єдину економічну систему із жвавим внутрішнім рухом товарів, юридичний кодекс – русько-литовське законодавство, політичну культуру, що розвивалася на основі специфічних українських державних структур.

Вимоги автономістів кінця XVIII ст. щодо збереження традиційних станових привілеїв та пов'язаної з ними територіально-адміністративної автономії як національно-державницькі прагнення піддає сумніву Г. Касьянов, який оцінює автономістську ідентичність локальної української еліти як "реакцію не на "національні", а на станово-територіальну асиміляцію українських земель та еліти" [6, с. 48]. Отже, основним мотивом як асиміляторства, так і автономізму було корпоративне прагнення української управлінської еліти зберегти станові права.

Як тільки-но складались сприятливі умови чи траплялася нагода, автономісти прагнули реалізації своїх ідей. Так, вимоги автономістського характеру різко проявились під час виборів до Законодавчої наказової комісії 1767 р. та в її діяльності 1767–1769 рр. Найактивнішим захисником традиційних поглядів дворянства 60-х рр. XVIII ст. можна вважати Г. Полетику, який брав активну участь в діяльності Законодавчої комісії 1767–1769 рр. Про його традиціоналістські погляди свідчать зокрема: "Промова на загальних зборах української старшини і чинів у Глухові (1763 р.), "Лист-подяка Григорія Андрійовича Полетики своїм виборцям..."

(1767 р.), "Збірник прав і привілеїв малоросійського шляхетства", "Записка про те, як Мала Росія под час володіння польського розподілу була, і про образ її управління" та "Заперечення "Настанови Малоросійської колегії, даної її депутату Д. Наталіну" (1768 р.). Так, у "Листі-подяці" Г. Полетика обіцяв, що не буде "воздыхающего во отечестве... неизменно уповаю спешествовать желаньям нашим" [2]. На думку А. Катренка, щодо Російської імперії Г. Полетика "формував принцип федералізму" [7, с. 14], а його автономізм не йшов далі теоретичного та, зрідка, практичного захисту давніх прав і привілеїв козацько-старшинської верхівки.

Найбільш послідовні дії були вчинені автономістами у напрямі збереження національної системи освіти та культури. Документальним свідченням цього є зокрема "Записка" чернігівського дворянства 1801 р. стосовно створення в Чернігові вищого освітнього закладу для дітей дворян: "Дворянське зібрання вважає за честь просити государя... в місті Чернігові призначити бути університету" [4, с. 315–316]. З аналогічними пропозиціями виступали новгород-сіверські патріоти: в 1802–1803 рр. прокурор Верхнього земського суду І. Халанський пропонував міністру освіти П. Завадовському та малоросійському губернаторові А. Куракіну "ідею відкриття в Новгород-Сіверському університеті" [15, с. 82]. Хоча цей проект з відкриттям Харківського університету та Ніжинської гімназії вищих наук втратив свою доцільність, "в місті на базі Головного народного училища" 29.06.1808 р. було відкрито гімназію.

Автономістський рух, на відміну від асиміляторського, перманентно мав організаційно-інституціональне оформлення. Представником автономістських поглядів української освіченої еліти був, на думку О. Оглоблина та А. Федірка, "патріотичний гурток автономістів", який існував у місті Новгород-Сіверському протягом 80–90-х рр. XVIII ст. До нього належали А. Гудович, Г. Долинський, М. Значко-Яворський, П. Корочевський, М. Миклашевський, А. Пригара, А. Рачинський, А. Худорба, а також, згадувані вже, Т. Калининський, О. Лобисевич, Г. Полетика та Ф. Туманський [15, с. 79]. Головним завданням члени гуртка вважали "реалізацію політичної програми Г. Полетики, озвученої на комісії по складенню "Нового уложення" в 1767 р.", тобто "відстоювання автономного устрою Лівобережної України" [15, с. 80] і прав шляхти, проте їх діяльність обмежувалася виданням публіцистичних творів автономістського забарвлення.

Якщо в культурно-освітній площині автономістських вимог українській управлінській еліті вдавалося досягати помітних успіхів, то задуми щодо відновлення козацьких військових формувань як уособлення героїчного

національного минулого не відповідали ідеям інституціональної русифікації. Ідея В. Капніста щодо проекту відновлення козацького війська, висловлена імператриці Катерині II в січні 1788 р., була реалізована в імперських інтересах. Утворення з колишніх запорозьких козаків двох козацьких корпусів, цілком підконтрольних урядові і позбавлених “традиційних прав і привілеїв козаків Гетьманщини” [8, с. 234], ніяк не вплинуло на український націогенез і збереження традиційної системи державного управління.

Традиціоналізм I пол. XIX ст. під тиском всеохоплювальної русифікації українських земель виявлявся переважно в етнографічно-пошуковій діяльності, яку здійснювали здебільшого різночинці та інтелектуали, в свідомості яких ідеї відродження національної української державності були в постійному конфлікті з об’єктивною реальністю імперської системи і не знаходили активного державно-політичного оформлення.

IV. Висновки

Ідейно-політична орієнтація української управлінської еліти кінця XVIII – I пол. XIX ст. обумовлювалася індивідуальним співвідношенням ідентичностей: етнічної та імперської і мережі лояльностей, у яку потрапляла українська еліта, тому в свідомості і практичній діяльності однієї і тієї самої особи, залежно від умов, презентувались переважно або автономістські, або асиміляторські ідеї, за винятком поодиноких випадків чітко вираженої етнополітичної позиції.

Асиміляторська позиція поширювалась у міру процесу інституціональної русифікації, яка, маючи глибинні традиції та сприятливо стимульовані умови кооптації неросійської еліти в імперську етносоціополітичну структуру, виражалась переважно в “ревному” служилому пристосуванні. Іншою формою вираження асиміляторства була памфлетна діяльність, особливо активна в 1802–1806 рр., основним змістом якої було обґрунтування необхідності єдності колишньої Гетьманщини з Російською імперією та критика існування автономних українських політико-правових інститутів, зокрема, традиційної системи судочинства за Литовськими статутами. Асиміляторство зіграло важливу роль для процесу самоусвідомлення українців як можливої модерної нації, привнесло в імперську столицю власне український спосіб політичного мислення та сприяло активізації процесу формування російської нації.

Автономізм української управлінської еліти II пол. XVIII – I пол. XIX ст. не був однорідною системною ідеологією як за носіями, так і за характером та значенням. Він еволюціонував від корпоративної ідеології козацько-старшинської верхівки, спрямованої на захист своїх станових прав, свобод, привілеїв та ототожнюваних з ними політи-

ко-адміністративних інститутів, до етнографічного націоналізму I пол. XIX ст. як першого етапу українського націогенезу, продюшованого патріотично зорієнтованим дворянством.

Козацько-старшинський автономізм та спричинена соціально-економічними і правовими потребами літературна, етнографічна й історична творчо-пошукова діяльність кінця XVIII – I пол. XIX ст. переважно не містили в собі національної ідеї в її модерному розумінні та не мали виразно політичного характеру.

Автономізм козацько-старшинської аристократії знаходив відображення, головним чином, у таких формах:

- практичному захисті та гарантуванні історичних прав, свобод та привілеїв української шляхти, що, зокрема, виявилось при обранні депутатів, складанні наказів та в діяльності Законодавчої комісії 1767–1769 рр.;
- памфлетній діяльності, вираженій у вигляді “записок”, трактатів тощо, спрямованій на обґрунтування історичних прав, привілеїв та інститутів традиційної системи державного управління колишньої Гетьманщини, зокрема, судочинства за Литовськими статутами, відновлення козацького війська, полкової адміністрації.

Література

1. Бройи Д. Подходы к исследованию национализма / Д. Бройи // Нации и национализм. – М. : Праксис, 2002. – 416 с.
2. Галь Б.О. Інтеграція української еліти до політико-адміністративних структур Російської імперії у XVIII – I третині XIX ст. : автореф. дис. ... канд. істор. наук / Б.О. Галь. – Д., 2001. – 16 с.
3. Гончарук М. Українське національне відродження XIX століття / М. Гончарук // Вісник Академії наук України. – 1993. – № 9.
4. Записка 1801 г. о нуждах малороссийского дворянства // Киевская старина. – 1890. – № 8.
5. Каппелер А. Мазепинці, малороси, хохли: українці в етнічній ієрархії Російської імперії / А. Каппелер // Київська старовина. – 2001. – № 5.
6. Касьянов Г.В. Український націоналізм: проблема наукового переосмислення / Г.В. Касьянов // Український історичний журнал. – 1998. – № 2.
7. Катренко А.М. Український національний рух XIX ст. / А.М. Катренко. – К., 1998. – Ч. 1. – 88 с.
8. Когут З. Російський централізм і українська автономія. Ліквідація Гетьманщини 1760–1830 / З. Когут. – К. : Основи, 1996. – 317 с.

9. Магочий П. Українське національне відродження. Нова аналітична структура / П. Магочий // Український аналітичний журнал. – 1991. – № 3.
10. Нагорна Л.П. Політична мова і мовна політика: діапазон можливостей політичної лінгвістики / Л.П. Нагорна. – К. : Світогляд, 2005. – 315 с.
11. Оглоблин О. Опанас Лобисевич 1732–1805 / О. Оглоблин. – Мюнхен ; Нью-Йорк, 1966. – 99 с.
12. Охримович Ю. Короткий нарис розвитку української національно-політичної думки в XIX столітті / Ю. Охримович. – К., 1918. – 231 с.
13. Полетика В.Г. Записка о малороссийском дворянстве маршала роменского повета Василия Полетики / В.Г. Полетика. – М., 1809. – 15 с.
14. Сміт Е.О. Національна ідентичність / Е.О. Сміт. – К., 1994. – 253 с.
15. Федірко А.М. Патріотично-освічена еліта Новгород-Сіверського на рубежі XVIII–XIX ст. / А.М. Федірко // Український історичний журнал. – 1998. – № 2.
16. Хрох М. От национальных движений к полностью сформировавшейся нации: процесс строительства наций в Европе / М. Хрох // Нации и национализм. – М. : Праксис, 2002. – 416 с.
17. Чепе А.И. Записка о малороссийских чинах / А.И. Чепе // Киевская старина. – 1897. – № 4.

УДК 35.078

ПОДГОТОВКА КАДРОВ ДЛЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Иманбердиев Д.Ч.

докторант Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, г. Киев

Annotation

In the article the aspects of the modern state and feature of progress of professional preparation of civil servants and municipal office workers trends are considered in Kyrgyz Republic. Attention is accented on a dynamics and positive tendency in public administration and to the necessity of high-quality education of civil servants and municipal office workers for modern terms.

Аннотация

В статье рассмотрены аспекты современного состояния и особенности тенденций развития профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих в Кыргызской Республике. Акцентируется внимание на динамике и позитивной тенденции в государственном управлении и необходимости качественной подготовки государственных и муниципальных служащих в современных условиях.

Ключевые слова

Государственная служба, государственные служащие, государственное управление, профессиональная подготовка, современное состояние.

I. Вступление

Правильный подбор, расстановка и подготовка кадров стали главными вопросами, стоящими перед государством в Кыргызстане, что особенно было наглядным после апрельских событий 2010 г. Новому Кыргызстану требуются кадры с достаточно высоким уровнем компетенции, способные найти новые, нестандартные решения и методы рабо-

ты. Это особенно важно в современном, быстроменяющемся мире, когда XXI в. характеризуется растущей взаимозависимостью обществ и государств в глобальном мире. Это мир, где открываются возможности для всех людей с помощью новых информационных технологий, благодаря доступу к информации и знаниям, которые могут значительно улучшить жизнь народов, способствовать устойчивому развитию и прогрессу общества в целом. Именно глобализация, являясь фундаментальным вызовом в новом тысячелетии, вносит кардинальные изменения в подготовку кадров государственной службы.

Профессиональная подготовка государственных служащих – это ключевое звено государственной службы. Проблема состоит в том, что пока она не является целостной системой, отстает от современных потребностей общества и государства, а также слабо согласуется с лучшим мировым и европейским опытом функционирования публичной власти [1]. Существует ряд известных подходов к профессиональной подготовке государственных и муниципальных служащих:

- непрерывное обучение – подход, определяющий непрерывное развитие компетенции с учетом формального образования [2];
- инновационное обучение – подход, формирующий продвинутое или инновационное мышление у государственных и муниципальных служащих [3];

- дистанционное обучение – подход с использованием новых информационных и коммуникационных технологий [4].

Проводимая в Кыргызстане реформа образования привела к огромному увеличению числа образовательных учреждений (университеты, академии, институты), занимающихся подготовкой бакалавров и специалистов государственного и муниципального управления. К тому же некоторые из них имеют магистерские программы по данному направлению. Однако лишь Академия управления при Президенте Кыргызской Республики (АУПКР) является единственным специализированным высшим учебным заведением, где ведется переподготовка и повышение квалификации действующих государственных и муниципальных служащих в Кыргызской Республике. АУПКР является государственным вузом, миссией которого определено развитие государственного управления и местного самоуправления посредством предоставления современных образовательных программ подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих, управленческих и экономических кадров.

С первых лет своей деятельности АУПКР уделяет повышенное внимание взаимодействию с органами государственной власти и местного самоуправления. В современных условиях существует большая потребность в профессиональном образовании государственных и муниципальных служащих. Однако дефицит финансовых средств на подготовку кадров, отсутствие государственных стандартов программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих привели систему государственной службы к следующим проблемам:

- отставание от реальных потребностей нормативно-правовой базы государственной муниципальной службы в вопросах подготовки, переподготовки кадров;
- отсутствие информационной базы, характеризующей образовательный потенциал государственных и муниципальных служащих;
- необходимость кардинального и систематического обновления профессиональных знаний для действующих управленцев;
- отсутствие непосредственной связи между процессом прохождения государственных и муниципальных служащих программы подготовки;
- недостаточное влияние органов власти и управления на образовательные процессы в вузах;
- слабое взаимодействие между вузами, осуществляющими обучение государст-

венных и муниципальных служащих и т. д.

Особенностью настоящего времени деятельности академии является реализация Программы по призыву на государственную и муниципальную службу нового поколения управленцев, объявленную Декретом Временного Правительства Кыргызской Республики от 30.04.2010 г. № 24, из числа деятельной молодежи, доказавшей свою политическую зрелость и готовность служить стране.

Данная программа предполагает многоуровневую систему подготовки руководящих и главных должностей управления (100 слушателей), главных и старших должностей управления (400 человек), старших и младших должностей управления (2000 человек). Реализация данной программы была рассчитана на 2–3 месяца, время начала – 10.06.2010 г. Всем слушателям была обеспечена финансовая поддержка (*fellowship*): стипендия, раздаточные материалы и учебники. Первый этап этой программы был реализован при финансовой поддержке Временного Правительства КР, ряда международных организаций, в частности USAID, Университета Центральной Азии (фонд Ага-Хан). Это был уникальный шанс обеспечить доступ к образованию молодежи, патриотично настроенной и готовой прийти на государственную и муниципальную службу на волне народной революции.

Реализация программы связана с рядом проблем, в частности с вопросом содержательности программы обучения, с крайне сжатыми сроками подготовки и финансовым обеспечением. Главным вопросом реализации данной программы является логическое включение этой программы в существующую структуру образовательных программ АУПКР, что оказалось весьма проблематичным как в методическом, так и в организационном плане. Для решения этой проблемы необходимо создать новый образовательный курс для слушателей, уже прошедших первый этап Программы по призыву на государственную и муниципальную службу нового поколения управленцев, основанный на принципах Болонского процесса. Данный образовательный курс может состоять из 4 модулей по 30 кредитов, который будет реализовываться поэтапно (например, один раз в год), может корректироваться в соответствии с изменяющимися требованиями к компетенциям современных государственных и муниципальных служащих. Важным требованием нового курса должна быть закреплённость слушателя за конкретным органом государственной или муниципальной службы. Только при этом условии можно говорить о заинтересованности государства и международных организаций в продолжении финансирования программы по призыву на

государственную и муниципальную службу нового поколения управленцев.

II. Постановка задачи

Цель статьи – рассмотреть особенности современного состояния системы подготовки государственных и муниципальных служащих в Кыргызской Республике, определить тенденции и векторы перспективного развития данного процесса.

III. Результаты

В настоящее время существующая сеть учреждений, занимающихся подготовкой государственных и муниципальных служащих, не в состоянии решать поставленные Временным Правительством КР задачи традиционными методами и технологией обучения.

Современное состояние подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих в Кыргызстане характеризуется отсутствием четко продуманной политики долгосрочного обучения и практическим переходом на краткосрочные курсы повышения квалификации. Здесь возникает двойная проблема создания и реализации соответствующего учебного плана (куррикула). С одной стороны, Министерство образования и науки КР не имеет государственного образовательного стандарта для такого рода обучения и повышения квалификации. С другой стороны, заказчик такого вида обучения (Государственная кадровая служба Кыргызской Республики) имеет установку на включение в этот план курсов прикладного характера. Учитывая, что определенная часть действующих государственных и муниципальных служащих в Кыргызстане не имеет специального образования, которое бы давало им соответствующую теоретико-методологическую основу профессионального развития, то в результате такие краткосрочные курсы не являются эффективными, формируются “поверхностные” знания и т. д. Возникает закономерный вопрос о компетенциях государственных и муниципальных служащих и качестве государственных услуг, оказываемых такими “специалистами”.

На начало 2010 г. общая численность работников, занятых в органах государственной власти и местного самоуправления в нашей стране, по данным Нацстаткомитета Кыргызской Республики, составляла 36 555 чел. Общая численность занятых в органах государственной власти составляет 17 978 чел. (около 49,0%), а в местном самоуправлении 18 577 чел. (около 51,0%). Если обратиться к данным по численности работников, занятых в органах государственного управления, то здесь интересным является то, что высшее образование есть у 86% государственных служащих, а второе и более высшее образование есть только у 8% занятых в этой сфере [5]. На наш

взгляд, это является показательным для системы подготовки и переподготовки, когда прохождение различного рода краткосрочных курсов нельзя считать действительными формами повышения квалификации и получения соответствующих дипломов высшего профессионального образования.

Имеющаяся в нашем распоряжении статистика не позволяет должным образом охарактеризовать качественный состав государственных и муниципальных служащих по ряду характеристик, таких как возраст, образование, соответствие базового образования содержанию работы (экономисты, юристы и т. д.). Важными являются данные о том, какая часть работников повышает свою квалификацию, потребности государственных и муниципальных служащих по формам обучения, формирование резерва кадров по всем уровням управления, а также какое количество служащих с соответствующим образованием (подготовкой) работают в таких органах, как суды, прокуратура, налоговая и таможенная службы и т. д. Однако существующая практика найма на работу в государственные и муниципальные органы власти за годы независимости в Кыргызстане показывает негативный пример того, как коррупция, кумовство, трибализм стали основными критериями отбора и расстановки кадров в центре и на местах. Это касается также и системы подготовки и переподготовки кадров государственной службы.

Еще одной важной проблемой является обеспечение гарантии по трудоустройству уже обученных и переподготовленных государственных служащих. Опыт АУПКР показывает, что многие государственные и муниципальные служащие не имеют реальной возможности участвовать в программах подготовки и переподготовки в связи с загруженностью на основном месте работы, отдаленностью от столицы республики и потенциальной опасностью потерять работу в случае поступления на очные формы обучения. К сожалению, несмотря на то, что все программы подготовки и переподготовки АУПКР согласованы с Государственной кадровой службой КР, Правительством КР, однако нигде не прописаны обязательства по сохранению рабочего места органами государственной власти и местного самоуправления, направляющими своих сотрудников на обучение в АУПКР. Например, в Казахстане такая практика применяется достаточно давно, что позволило привлечь на государственную и муниципальную службу достаточно большое количество квалифицированных и мотивированных специалистов [6]. В Таджикистане, где магистратура по направлению “Государственное и муниципальное управление” была создана в 2005 году, также наблюдается тенденция к привлечению выпускников магистратуры на государственную и муниципальную службу.

ципальное управление” при Институте повышения квалификации государственных служащих Республики Таджикистан при поддержке Фонда Х. Зайделя (ФРГ) была открыта в 2009 г., четко прописана процедура призыва и трудоустройства молодых специалистов на государственной и муниципальной службе [7].

IV. Выводы

В целях преодоления глобального неравенства и реализации опыта (потенциала) зарубежных стран по подготовке государственных и муниципальных служащих для всеобщего социально-экономического развития в Кыргызстане необходимо установить приоритеты, принять политику, разработать нормативно-правовую базу, выделить финансовые средства, а также содействовать налаживанию партнерских связей с национальными академиями государственного управления.

Литература

1. Билинская М.Н. Тенденции развития профессиональной подготовки государственных служащих в Украине / М.Н. Билинская // Материалы международной конференции. – Мн., 2010.
2. Imanberdiev D.Ch. Current Issues of Continuously Education in Changing World / D.Ch. Imanberdiev // IAUP XXth Triennial Conference “Touchstones for a Modern University Culture”. – Brussels, 1999. – P. 57.
3. Карпичев В.С. Основания для инновационного прорыва в области государственного управления / В.С. Карпичев. – М. : Проспект, 2006.
4. Дистанционное обучение и новые технологии в образовании. – М., 1995.
5. Социально-экономическое положение Кыргызской Республики / Национальный статистический комитет. – Бишкек, 2009.
6. Назарбаев Н.А. Послание Президента Казахстана: “Повышение благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики” от 6 февраля 2008 г. (Астана) / Н.А. Назарбаев // Казахстанская правда. – 2008. – 7 марта.
7. Алиев А.М. Проблемы повышения квалификации государственных служащих в Республике Таджикистан / А.М. Алиев // Материалы летней школы АУП КР. – Бишкек, 2010.

УДК 35.01:17

ЦІННІСНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Малюська В.А.

аспірант Національного університету біоресурсів і природокористування України, м. Київ

Annotation

In the article the necessity of the valued priorities is exposed for state administration and grounded mechanism of their introduction in the sphere of state administration and system of preparation, retraining and in-plant training civil servants, in modern Ukraine. Argued social orientation of the valued aspects and them spiritual constituent on the basis of forming of new model of the valued approach taking into account conception of social dialog.

Анотація

У статті розкрито необхідність ціннісних пріоритетів у державному управлінні та обґрунтовано механізм їх упровадження в сферу державного управління та систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у сучасній Україні. Аргументовано соціальну орієнтацію ціннісних аспектів та їх духовну складову на основі формування нової моделі ціннісного підходу з урахуванням концепції соціального діалогу.

Ключові слова

Державне управління, цінності, духовні цінності, соціальний діалог, соціальна орієнтація.

I. Вступ

У теорії державного управління існують три основні підходи до формулювання головних принципів державного управління: правовий, політичний, менеджерський (управлінський). Виходячи із правового підходу, ключовими цінностями державного управління є верховенство права і захист прав громадян. Державний службовець підлеглий не стільки своєму керівництву, скільки вимогам правової держави й Конституції. Відповідно до політичного підходу, основним завданням державного управління є максимальне втілення волі народу. Державні службовці мають бути політично відповідальні (підзвітні), сприйнятливі до поточних інтересів громадян. Для того, щоб досягти цього, іноді пропонується реалізація концепції представницької бюрократії, у рамках якої органи виконавчої влади мають бути моделлю суспільства в мініатюрі. Передбачається, що в цій ситуації полегшиться облік відомствами існуючих у суспільстві інтересів, зменшаться можливості для дискримінації окремих груп. Відповідно до управлінсь-

кого підходу, основними цінностями державного керування мають бути ефективність, економічність і результативність, які формулюються, по можливості, у квантифікованій (вимірній) формі. Основна проблема, що стосується цього підходу, полягає в тім, як забезпечити потрібний результат з найменшими витратами або, як варіант, як одержати максимальний результат при заданих витратах. Характерною ознакою цього підходу є використання поняття “державний менеджмент” (*public management*) як синонім поняття “державне управління”. Оцінювання того, наскільки ця проблема вирішується, називається якістю державного управління. Кожний підхід використовує в якості основних різні показники якості державного управління. Але єдиним для всіх способів і підходів державного управління залишається їх соціально-ціннісна орієнтація. Оцінювання якості державного управління ґрунтується як на обліку дотримання принципів і цінностей певних сфер діяльності держави, так і на обліку принципів і цінностей загальної форми ведення діяльності цих трьох сфер – державного адміністрування. В Україні поки не розроблена національна модель якості державного управління, що включає оцінювання відповідності поточної діяльності держави певним цінностям, які схвалені суспільною більшістю й зафіксовані певним консенсусом політиків.

Досить представницьким у цьому зв'язку є набір цінностей, які лежать в основі методології ООН, що описує характеристики якісного державного управління (*good governance*). Ці показники охоплюють як цінності для трьох значеннєвих сфер діяльності, так і цінності для здійснення – державного адміністрування.

II. Постановка завдання

Мета статті – виявити і проаналізувати проблеми, які перешкоджають імплементації ціннісних підходів у державне управління, акцентувати увагу на необхідності впровадження ціннісного підходу при здійсненні державного управління, а також привернути увагу до ціннісної підготовки державних службовців.

III. Результати

Цінностями державного адміністрування визначені прозорість і підзвітність. Виходячи з того, наскільки вони вирішують головну проблему будь-якого управління (*governance*), настільки взагалі держава і її службовці можуть вирішувати поставлені перед ними завдання, а не досягати своїх власних цілей і інтересів. Незалежно від політичного, правового або адміністративного змісту трьох різних сфер діяльності держави вони існують у формі організованої колективної роботи (операційної діяльності) – державного управління (див. табл.).

Таблиця

Цінності державного управління за версією ООН

Види цінностей	Характеристика
Політичні цінності (цінності міністерств і парламенту)	Орієнтація на консенсус (<i>consensus oriented</i>). Спільна робота громадян і влади (<i>participation</i>). Чутливе реагування, оперативність (<i>responsiveness</i>)
Правові цінності (цінності державних служб і суду)	Рівність і недискримінація (<i>equity and inclusiveness</i>). Верховенство права (<i>rule of law</i>)
Соціально-економічні цінності (цінності державних агентств)	Результативність, ефективність та економічність (<i>effectiveness and efficiency</i>)
Універсальні цінності адміністрування	Прозорість (<i>transparency</i>). Підзвітність (<i>accountability</i>)

М. Вебер свого часу не випадково виділяв три основні якості політичного діяча: пристрасть, почуття відповідальності й окомір. Пристрасть – у розумінні спрямованості на саму суть справи: жагучої відданості справі, тому Богові, що вершить цю справу. Але однієї пристрасті, вказував він, “якою б справедливою вона не здавалася, тут не досить. Вона не зробить вас політиком, якщо, будучи вірним “справі”, ви не будете вважати відповідальність перед цією справою провідною зіркою вашої діяльності. А для цього (і це головна психологічна якість політика) потрібний окомір – можливість із внутрішньою зібраністю й спокоєм віддатися впливу реальностей”. Вважаємо, що було б зовсім непогано, якби ці погляди видатного соціолога враховувалися вітчизняними політиками, але варто констатувати, що назва-

них М. Вебером якостей їм, мабуть, бракує. Не можна не згадати й те, що безвідповідальність влади має своїм наслідком гіпертрофовану бюрократизацію управління. Чим нижчою є потреба суб'єкта владно-управлінської діяльності брати на себе відповідальність, тим менше в країні елементів цивільного суспільства й тим вище рівень бюрократизації. Навпаки, за наявності відповідного ставлення суб'єкта до власних владних повноважень мають місце автономізація суспільства, рівень якої постійно підвищується, порушення горизонтальних зв'язків падіння відповідальності за державу [2, с. 150–154]. Тому необхідно впровадити механізми реальної підзвітності всіх галузей влади й органів державного управління перед суспільством і відповідальності перед громадянами. Відповідальність, звичайно,

розуміється, як якість ("почуття відповідальності") вільної й зрілої особи, що визначає зміст її життя, його сутність і орієнтації. Це усвідомлення людиною свого покликання присвятити життя здійсненню мети, що надає їй можливість і здатність переборювати внутрішні та зовнішні перешкоди на шляху до неї, примушує постійно порівнювати те, що зроблено, з тим, що потрібно зробити, судити свої справи чесно й правдиво. Правда, тут варто розуміти, що політика, на думку російського дослідника О. Соловйова, як спосіб регуляції й зміцнення влади за своєю природою розрахована на певне перевищення законодавчих повноважень її учасниками та/або інститутами. Такі можливості політики визначаються й підкріплюються особливою морально-етичною відповідальністю еліт перед суспільством у цілому або його окремими групами, що найчастіше перевищує можливості їхньої службово-функціональної відповідальності й служить більш істотною опорою влади, ніж її формальна підмога. Отже, відповідальність еліти – це глибоке усвідомлення ними життєво важливих інтересів суспільства й країни, свого покликання самовіддано боротися за їх втілення, здатність приймати найкращі рішення, здійснювати їх з максимальною користю заради загального добра. Значущість відповідальності полягає також і в тому, що вона спонукає їх розвивати й усі інші якості відповідно до найвищих ціннісних критеріїв демократії й людяності. У цьому власне і полягає сутність політичної відповідальності як найвищого ціннісного критерію демократичності державного управління, яку можна визначити, як відповідальність органів державної влади й посадових осіб перед народом, населенням певної території за невідповідність їхньої діяльності мандату довіри, відповідальність за належне здійснення державної влади, державного управління в цілому. Проблема відповідальності – це, у першу чергу, проблема культури. "Життя показує, – справедливо зауважує із цього приводу О. Соловйов, – що ніякі зовнішні обставини або статусне відношення не здатні так впливати на державні рішення, які приймаються владою, як змістовні подання про межі припустимого в політиці, їх переконання й цінності, напрацьовані роками стандарти й прийоми керування, звична манера виконання службових обов'язків норми міжособистісних відносин, що домінують у політико-управлінському середовищі" [3].

Усе перелічене (і багато іншого) традиційно належить до елементів культури влади й управління. Тому не випадково на порядку денному сьогодні гостро стоїть питання про вироблення принципово нової управлінської ідеології, спрямованої на відновлення політико-управлінської культури, фо-

рмування готовності посадових осіб і управлінського персоналу в цілому до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій і підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам. Але що ж потрібно робити для того, щоб привести в Україні рівень цього визначального ціннісного критерію демократичності державного управління у відповідність до сучасної практики демократичних країн світу? Відзначимо, у першу чергу, що принцип політичної відповідальності має включати:

а) комплекс політико-юридичних норм, вимог, установок, які визначають відповідальність суб'єктів влади за якість політики керівництва, за рішення, які приймаються, дії й вчинки;

б) державні й соціально-суспільні інститути, які забезпечують і спонукають владу виконувати встановлені для неї вимоги;

в) систему розвитку духовно-моральних мотивів, стимулів до сумлінного виконання обов'язків у суб'єктів влади;

г) здатність суспільства запобігати безвідповідальності, свавіллю й беззаконню та усувати їх з дій влади;

д) безпосередньо відповідальна діяльність суб'єктів влади, що дає ефективні результати на благо суспільства й громадян.

Отже, перше, що потрібно зробити – це створити ефективну систему відповідальності влади за її діяльність. Можливо, доцільним є прийняття спеціального закону про відповідальність влади за стан справ у країні, що був би покликаний визначити основні загальнонаціональні інтереси, критичні показники неефективності їх задоволення, неприпустимі форми й засоби панування, межі виникнення особистої відповідальності вищих посадових осіб та інститутів влади за прорахунки політики й збитки від них державі, види відповідальності, механізми її підтримування, а також покарання за безвідповідальність. Однак ще більш важливим фактором підвищення рівня відповідальності влади виступає висока правосвідомість, активний вплив на владу з боку громадян, суспільства, їхня здатність домагатися від влади задоволення своїх законних вимог і інтересів, виконання владою власних обіцянок, схвалених населенням програм, прийняття державних рішень, з урахуванням і на підставі загальної думки, досвіду. Але для цього народу необхідно, у першу чергу, почуття державної відповідальності. Видатні мислителі століттями розвивали ідеї про народ як головного суб'єкта й джерела влади, про шляхи й засоби реалізації ним власної волі, підпорядкування собі влади. Науковці обґрунтовували право народу усувати й судити тиранічну владу, що нехтує його інтересами, нездатна підтримувати в суспі-

льстві порядок, захищати громадян, яка зловживає своїми повноваженнями.

Визнана у світі Декларація прав й свобод людини визначає право народів змінювати владу, що здійснює геноцид. Зрозуміло, народ має сам учитися державно мислити, обдуманно обирати правителів, вчасно виправляти власні помилки. Від нього, у першу чергу, залежить, щоб до керівництва країною прийшли дійсно найкращі люди. Особливе значення у вирішенні завдання підвищення політичної відповідальності з метою забезпечення демократизації системи державного управління в Україні здобуває проблема впровадження ціннісних принципів об'єктивності, прозорості й гласності у діяльність центральних органів виконавчої влади. Саме для цих органів, які здійснюють функції з формування й реалізації державного управління, видання нормативно-правових актів, які безпосередньо торкаються прав й інтересів громадян, обліку відзначених принципів, є найбільш актуальним при побудові структури апарата управління. Реалізація названих принципів у діяльності цих органів дасть можливість підвищити рівень їхньої відповідальності й тим самим забезпечить їхнє функціонування відповідно до конституційних принципів, норм законодавства, його адаптацію до вимог, які ставляться перед Україною на шляху до Європи, а також мінімізувати конфліктні аспекти при здійсненні ними своїх обов'язків і повноважень. Таким чином, метою вирішення цієї проблеми є приведення системи державного управління у відповідність до конституційних принципів його соціальної спрямованості й забезпечення реалізації демократичних принципів його організації й функціонування.

IV. Висновки

Аксіомою державної діяльності має стати розуміння того, що оперативне державне управління на всіх рівнях – це прерогатива виконавчої влади, вищим органом якої в Україні є Кабінет Міністрів, а на рівні області або району – відповідні місцеві державні адміністрації. Але прийняття Закону України “Про Кабінет Міністрів” виявив і протиріччя між різними гілками влади. Щоб усунути їх, на наш погляд, необхідно: прийняти нові редакції Законів “Про Президента України” і “Про регламент Верховної Ради України”. У цих Законах потрібно прописати механізми взаємодії й розробки інших нормативно-правових документів щодо адаптації європейського досвіду співробітництва Верховної Ради, Кабінету Міністрів і Президента, створення й впровадження стратегії національного розвитку України. Ще одним, не менш важливим напрямом посилення полі-

тичної відповідальності державної влади є підвищення рівня її взаємодії з цивільним суспільством на основі вдосконалювання механізму зворотного зв'язку від суспільства до держави, відсутність якого зумовлює недоліки й поразки владно-управлінської діяльності й навіть може мати своїм наслідком кризу влади [3, с. 46–48].

Механізм зворотного зв'язку розглядається, у першу чергу, як суспільний контроль за діяльністю держави та її органів, який би нейтралізував антицивільну діяльність держави й запобігав їй, і тому такий механізм має бути законодавчо визначений і закріплений, у тому числі й на конституційному рівні. Не можна не сказати й про те, що, на наш погляд, значною мірою гальмує процес посилення політичної відповідальності органів державної влади й управління та чинне в Україні виборче законодавство. Вважаємо, що впровадження в Україні пропорційної виборчої системи, особливо щодо виборів у місцеві органи влади, є дещо передчасним, оскільки в умовах нерозвинутої політичної й партійної структурованості українського суспільства про політичну відповідальність партій, які прийшли до представницьких органів влади, може йти мова тільки умовно. Водночас впровадження мажоритарної виборчої системи або хоча б змішаної дає можливість персоніфікувати відповідальність депутатів за свою діяльність і тим самим підвищити її рівень, особливо якщо в законодавстві буде передбачена можливість відкликання депутата, що не виправдав довіру виборців. На жаль, в Україні рівень політичної відповідальності не такий, як має бути. Мова йде навіть про домінуючу безвідповідальність за свою діяльність як окремих державних особистостей, так і державно-управлінських органів у цілому. Ця обставина наполегливо вимагає пошуку й реалізації шляхів і механізмів підвищення рівня політичної відповідальності в країні на основі докладного аналізу відповідного досвіду розвинутих демократичних країн світу і його творчого впровадження в українських реаліях, що, у свою чергу, вимагає й активізації зусиль вітчизняних науковців у подальшому дослідженні цієї проблеми.

Література

1. Мельниченко В. Політична відповідальність у державному управлінні / В. Мельниченко // Віче. – 2003. – № 1.
2. Серебрянніков В. Відповідальність як принцип влади / В. Серебрянніков // Воля, думка. – 1999. – № 3.
3. Соловйов А. Культура влади російської еліти: спокуса конституціоналізмом? / А. Соловйов // ПОЛІС. – 1999. – № 2.

УДК 35.078

УЧЕННЯ ПРО РОЛЬ ОСОБИСТОСТІ В ІСТОРІЇ ЯК ІДЕОЛОГІЧНА ОСНОВА І ЗБРОЯ КОНЦЕПТУАЛЬНОЇ ВЛАДИ

Опрятний С.М.кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет**Annotation**

In the article the doctrine of the role of personality in history as an ideological basis of the concept of a strong-man rule, as obvious and covert is examined.

Анотація

У статті досліджено вчення про роль особистості в історії як ідеологічну основу концепції сильної одноособової влади, як очевидної, так і завуальованої.

Ключові слова

Особистість в історії, концептуальна влада, еліта, культура влади, урядовці, елітарне коло, громадські закони, випадковість, державне управління.

І. Вступ

Історичний розвиток людства скоріше нагадує спіраль, ніж пряму. В основному цей розвиток іде висхідною лінією, однак є моменти, коли має місце тимчасовий зворотний рух за принципом "крок вперед, два назад". Пригноблені і гнобителі явно або приховано, але постійно, вели між собою боротьбу, яка завжди закінчувалася як мінімум революційною перебудовою всієї структури суспільства. У гіршому випадку антагоністичні класи взаємно знищували один одного.

Тим не менше, людство, хоч і різними темпами, розвивалося від нижчих суспільних форм до вищих. І на сьогодні ми бачимо, що одні країни досягли високого рівня суспільного розвитку, а інші – перебувають ще на етапі феодалізму і навіть патріархальності.

Перед ученими, які намагалися зрозуміти, осмислити процес всесвітньої історії або історії окремих країн і народів, поставало питання: яка ж сила рухає історію, що викликає та обумовлює перебіг і наслідки історичних подій, підйом або занепад у житті народів, війни, повстання, революції та інші народні рухи?

У цілому все обертається навколо двох полярних думок. Одна з них зводиться до того, що існують непорушні громадські закони, які визначають заздалегідь усе, а друга – до того, що випадковість завжди може змінити хід історії, і тоді говорити про якісь закони просто безглуздо.

І сьогодні ще, як і багато років тому, зіткнення цих двох поглядів набуває вигляду антиномії, першою складовою якої були

громадські закони, другою – діяльність особистостей. З погляду другої складової антиномії, історія постає у вигляді простого поєднання випадковостей; а щодо першої – виявляється обумовленість навіть індивідуальних рис історичних подій дією загальних причин (Плеханов "До питання про роль особистості в історії").

Очевидно, що в людському суспільстві активно діють люди, обдаровані свідомістю, розумом, волею. Люди зі своїми ідеями, пристрастями є і благородними, і огидними. Таланти є тоді і там, де з'являються суспільні умови, сприятливі для їх розвитку. Це означає, що кожен талант, який став суспільною силою, є здобутком суспільних відносин і може існувати тільки завдяки загальному напрямку розвитку суспільства. Самі ж вони змінюються лише зовні.

Але оскільки в суспільстві завжди присутні жадібність і корисливість, владолюбство і кар'єризм, з одного боку, і любов до народу, батьківщини і ненависть до її ворогів, з іншого, то відповідно до місця і часу цим людям важко бути іншими.

Тому партії та їх лідери змагаються в політичному процесі боротьби за владу не шляхом пропонування життєздатних програм розвитку суспільства, а через гучне обнародування вад опонентів, а то й просто компроматів на догоду чужій концептуальній владі, свідомо або несвідомо відмовляючись від власної.

Аналізуючи думки зарубіжних та українських вчених ХХ ст. – початку ХХІ ст. (Д. Бантиш-Каменський [1], М. Вебер [2; 3], Ж. Зіллер [4], Г. Моска [6], А. Пахарев [7], Л. Полякова [8], С. Серьогін [9], В. Янукович [11] та ін.), ми дійшли висновку, що за всіма більш-менш значними подіями стоять ті чи інші історичні діячі, талановиті або бездарні, видатні або посередні, великі або нікчемні, прогресивні і революційні або консервативні і реакційні. Це люди з різними характерами: з величезною волею і цілеспрямованістю або безвольні; проникливі, далекоглядні або, навпаки, ті, що не бачать далі свого носа. Ці історичні діячі, особистості справляють вагомий вплив на хід, а іноді й на результат подій.

А раз так, то цілком доречно запитання про те, чи відносяться до цієї категорії цезарі, королі, царі, політичні вожді, полководці, засновники ідеологічних напрямів? Чи не вони є головними творцями історії? На цю тему написано так багато, що з'явилося вчення про роль особистості в історії.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати, чи є вчення про роль особистості в історії, яке часто використовується як ідеологічна основа концепції про сильну одноосібну владу, як очевидну, так і завуальовану (монарх, президент, прем'єр-міністр, генеральний секретар, фюрер або будь-який інший варіант культу особи), зброєю концептуальної влади в боротьбі з прогресивними перетвореннями в окремо взятій країні або групі країн.

III. Результати

У кризові моменти в людській спільноті завжди знаходяться особи, здатні взяти на себе відповідальність за прийняття доленосних рішень, вибір і дії. Саме їх здібності, розум, передбачливість, рішучість допомагають суспільству долати негаразди.

Традиційно такі завдання покладаються на політико-управлінську еліту, яка покликана професійно керувати справами суспільства, врегульовувати конфлікти, розв'язувати протиріччя, піклуватися про добробут співгромадян. До того ж в інформаційних (постіндустріальних) суспільствах самостійність і значущість елітарних кіл стає все більшою [5].

Однак суспільству варто пам'ятати, що до влади не завжди приходять відповідальні й компетентні люди, які можуть належно піклуватися про співгромадян, процвітання й авторитет Батьківщини.

Справа в тому, що замість створення сильного елітарного кола з єдиним поглядом на суть процесів державного управління постійно зростає кількість дрібних елітарних кіл. Безумовно, лідери, які панують у цих колах, мають визначені якості вождів, але витрачають їх на свари з опонентами. В результаті страждає процес створення власної концепції управління і своєї концептуальної влади – влади ідей і людей. Негативний вплив концептуальної влади ґрунтується на ідеологічному принципі “розділяй і володарюй”, який знову спрацьовує не на нашу користь. Необхідно пам'ятати, що концептуальна влада при цьому не вирішує гучних справ, а лише створює умови для цього, маніпулюючи противорічними претендентами на звання “особистості в історії”.

По суті, йдеться про роль ціннісних орієнтирів правлячих кіл. На нашу думку, саме вони визначають політичний “портрет” правлячої еліти й досить мало залежать від форми правління, співвідношення сил та конфігурації влади. Більше того, система цінностей влади сама визначає ці політичні

параметри державного життя. В результаті створюється враження, що жодні зовнішні обставини неспроможні так впливати на рішення, які вони приймають, як власні внутрішні переконання й цінності, уявлення про те, що добре і що погано в політиці.

Це стосується звичних способів виконання посадових обов'язків, що домінують у політико-адміністративному середовищі норм міжособистісних стосунків, напрацьованих упродовж тривалого періоду існування стандартів і технологій управління, тобто всього, що традиційно відносять до елементів системи цінностей влади й управління. Тому навряд чи можна сподіватися на те, що навіть оптимальний перерозподіл функцій та повноважень між гілками влади спроможний запобігти конфліктам політиків, які стимулюють підвладні їм управлінські структури “перехоплювати” одна в одній управлінській повноваження; які прагнуть підпорядкувати силові структури держави своїм корпоративним інтересам і схильні до публічного використання компрометуючих матеріалів, продажу державних посад, усунення конкурентів тощо.

Стосовно нашого суспільства варто зазначити, що правляча еліта являє собою невелику й досить нетипову частину населення. Їй притаманні певні політико-культурні цінності, норми, стереотипи, стандарти й традиції у сфері влади. До того ж ці політичні орієнтири відображають не лише сучасні способи державного управління, а й традиції радянського періоду розвитку та навіть досвід більш ранніх етапів вітчизняної історії, коли, наприклад, вищі верстви не стільки виконували керівну роль у суспільстві, скільки були вірними прислужниками монархів. Досить згадати про безумовне домінування впродовж майже всієї вітчизняної політичної історії державно-авторитарних традицій урядування.

Тому ми й досі бачимо прагнення керівників до постійного розширення своїх повноважень. Таке прагнення – це своєрідна недоторканна етична норма, яку залишили нам попередні режими.

Як зазначав екс-Президент України В. Ющенко, “упродовж століть чужі еліти нав'язували Україні, її регіонам різні принципи і засади організації життя. Тому у фазу незалежності ми увійшли з різними цілями й поглядами, які сформувалися на підставі регіональних, культурних, ідеологічних, релігійних та мовних ліній поділу. Ми зустріли незалежність розшматованими на ворогуючі сегменти. Така спадщина містить потенційну загрозу соціальних конфліктів та напруженості. Роздільність суспільства на відчужені групи – за рівнем самосвідомості, за релігійними конфесіями, політичними поглядами, соціальними орієнтаціями – один із факторів, що істотно перешкоджає його

консолідації. Це, у свою чергу, робить можливими політичні маніпуляції суспільною свідомістю, збільшує політичну апатію та зневіру населення у владі. За відсутності справжніх демократичних інститутів державного управління та соціальної кооперації, за низької спроможності населення до самоорганізації та за браком спільних системотворчих соціальних цінностей політичні сили отримують змогу адміністративними методами “диригувати” волевиявленням ізольованих груп громадян, недобросовісно використовуючи мовні та етнічні тертя для отримання політичного капіталу” [10].

Добре сказано, причому, ще у 2002 р. Але ж нічого суттєво не змінилось й досі. У свідомості більшості представників елітарних кіл, тобто особистостей в історії держави, про яких ідеться, такі важливі механізми управлінського впливу, як право і закон, не лише втрачають своє ціннісне значення, а й будь-яку соціальну предметність і визначеність. На першому місці політична та економічна прагматичність, яка не зважає ні на права громадян, ні на національні інтереси тощо.

Однак дивні та парадоксальні явища спостерігаються в нашій державі. Парадокс полягає в тому, що ніхто не заперечує, що право є провідною управлінською цінністю, проте як представники правлячої еліти, так і основна маса суспільства ставляться до нього зневажливо.

Важко сказати, хто з кого бере приклад. Відсутність ґрунтовних ціннісно-правових орієнтацій є ознакою не лише еліти, а зумовлена значно більш стійкою ментальною традицією. Дію останньої тим більше відчутно, оскільки внутрішнє заперечення цінності права підкріплюється й постійною наявністю подвійних стандартів відповідальності, які привчили керівників різного рівня уникати будь-якої реальної відповідальності перед суспільством. Закріплює подібну тенденцію й характерний для вітчизняних урядовців, принаймні донедавна, стиль управління, орієнтований переважно на тіньові та напівтіньові способи прийняття рішень, залаштункові методи кадрового добору тощо. Дефіцит, а інколи відсутність відповідальності як у правлячих верств, так і у всіх учасників політичного процесу – це досить типова риса нашої політики в цілому. Ось і виходить, що навіть пересічні громадяни, з одного боку, не сподіваються на правовий захист держави від сваволі її інститутів, а з іншого – без докорів сумління обкрадають її та дурять.

Зрештою, розуміння правлячими колами ідеї законності й права, обов'язку та відповідальності, честі й гідності, порівняння із суспільною мораллю, перестає бути межею припустимого способу реалізації державної влади. Не випадково, що чутливість влади

до суспільно значущих проблем і подій нижча навіть порівняно з радянським періодом.

Цей факт засвідчує, що сучасна українська політико-управлінська еліта досі не подолала стереотипи корпоративної свідомості, що зорієнтує її професійну діяльність у сфері державної влади на суто приватні інтереси, небажання або невміння враховувати реальні потреби суспільства, якому вона має слугувати. Здається, що приказка “Після нас хоч трава не росте” стала її девізом.

Звичайно, що в спектрі ціннісних орієнтацій еліти існують певні переваги, які є її професійно-поведінковою основою. Аксиомою є твердження, що найважливіший серед цих орієнтирів – сама цінність влади. Влада в такому випадку – це не засіб, вона – мета. Наприклад, статок можна набути випадково, але до влади прийти випадково, як правило, неможливо, тому прагнення до влади стає сенсом життєдіяльності правлячої еліти [3].

Видається, що у вітчизняній еліти це прагнення набуває інколи гіпертрофованого характеру. Кожна фракція еліти, наділена певними державними повноваженнями, особливо її лідер, прагне не просто до розширення своєї компетенцій, а неодмінно до всевладдя.

Суто теоретично потяг до влади може й не мати наслідками якихось значних недоліків в управлінській діяльності лідерів. Однак на практиці занадто часто ми маємо спалахи внутрішньо- та міжелітарних політичних конфліктів, пов'язаних із питанням перерозподілу державної влади. До того ж ці прагнення повсякчас підігріваються ще й духовною атмосферою, яку створюють навколо урядовців наближені до них бізнес-угруповання, що прагнуть у будь-який спосіб до перерозподілу у сфері майнових інтересів. На жаль, у таких умовах популістська риторика претендентів на право вважатися історичною особистістю та відверте маніпулювання суспільною свідомістю в кінцевому підсумку знецінюють ідейний зміст державного управління.

Безумовно прийде час, коли політична апатія, масова схильність до бюрократизації будь-якої публічної діяльності, консерватизм, слабка політична освіченість й низький рівень самоорганізованості, правовий нігілізм, егоїзм, безвідповідальність, мовчазне потурання владі, а також ряд інших, добре відомих вад молодого громадянського суспільства України поступово замінюватимуться на цінності сучасної гуманістичної демократії.

На сьогодні цілком очевидно, що подальша трансформація системи ціннісних орієнтирів владної еліти, якщо на неї справді вплине прогрес масової свідомості, зрештою позбавить основну масу громадян можливостей повноцінного політичного життя. Інакше кажучи, соціальні можливості більшості українців зроблять політику недосяжним для них способом реалізації власних

інтересів і сподівань. Вони просто повністю втрачуть вплив на структури й механізми прийняття політичних рішень. Така тенденція може виявитися фатальною не тільки для правлячої еліти, а й для нації в цілому.

IV. Висновки

Наші проблеми державотворення не є просто наслідком розпаду радянської імперії. Вони виникли в результаті закономірного історичного процесу – багатовікової боротьби українського народу за збереження власної етнокультурної ідентичності та побудову національної незалежної держави. І найдієвішим чинником консолідації української нації має бути консолідація нашого народу навколо своєї владної еліти, яка повинна бути совістю нації.

Пересічні громадяни без підтримки зацікавлених у перерозподілі влади прошарків правлячої еліти просто не в змозі протистояти існуючому порядку, тому вони все ж таки будуть чекати появу нового лідера й сподіватися на його компетентність і порядність. У свою чергу, така особистість лише тоді стане історичною особистістю, коли зможе подолати політичну різногоспність, об'єднати зусилля всіх претендентів на владу в рамках власної концепції державного управління, яка визнає народ основним творцем історії. В іншому випадку така особистість стає зброєю чужої концептуальної влади, якій байдужі прогресивні інтереси будь-якого народу і доля будь-якої держави.

Більш того, народу вже давно набридли так звані тимчасові правителі. У зв'язку із цим необхідно серйозно розглянути в рамках концептуальних основ державного управління таке поняття, як "культура влади представників еліти".

Література

1. Бантыш-Каменский Д.Н. История Малой России от водворения славян в сей стране до уничтожения гетманства / Д.Н. Бан-

тыш-Каменский. – К., 1993. – С. 5, 221, 223, 249.

2. Вебер М. Избранное. Образ общества / М. Вебер. – М. : Юрист, 1994. – 704 с.
3. Вебер М. Покликання до політики / М. Вебер // Соціологія: Загальноісторичні аналізи. Політика / [пер. з нім. О. Погорілий]. – К. : Основи, 1998. – С. 173.
4. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / [пер. з фр. В. Ховхуна] / Ж. Зіллер. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
5. Кальниш Ю.Г. Етика влади й розвиток культури державного управління в Україні / Ю.Г. Кальниш // Розвиток культурного потенціалу державних службовців в Україні / [за заг. ред. В.А. Ребкала]. – К. ; Житомир : Полісся, 2002. – С. 190–205.
6. Моска Г. Правящий класс / Г. Моска // Социс. – 1994. – № 10. – С. 187–198.
7. Пахарев А.Д. Мыслители о правителях: историко-политологический аспект / А.Д. Пахарев. – К. : Знание Украины, 2006. – С. 246–252.
8. Полякова Л.І. Аналіз процесу формування політичної еліти в Україні в перехідний період (1989–1993 рр.) / Л.І. Полякова // Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету. – Запоріжжя : Просвіта, 2008. – Вип. XXIII: Політична еліта в історії України. – С. 307–314.
9. Серьогін С.С. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством / С.С. Серьогін. – Д., 2003. – 454 с.
10. Ющенко В.А. Тези про майбутнє / В.А. Ющенко // Дзеркало тижня. – 2002. – 9 лютого.
11. Янукович В. На яку політичну еліту чекає Україна? / В. Янукович // Дзеркало тижня. – 2003. – 15–21 листопада.

УДК 35.078

АНАЛІЗ СВІТОВОГО ДОСВІДУ ФОРМУВАННЯ КРИТЕРІЇВ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Половцев О.В.

кандидат технічних наук, доцент
докторант Донецького державного університету управління

Annotation

The experience of Great Britain, Sweden and Finland in forming the estimating criteria and implementation the programs of quality estimating in public sector is researched. Merits and demerits of such experience are analyzed. Also the directions for development of domestic approaches to quality management in administering of state are defined.

Анотація

У статті досліджено досвід формування критеріїв оцінювання та впровадження програм оцінювання якості рішень у державному управлінні у Великобританії, Швеції та Фінляндії. Проаналізовано їх переваги та слабкі сторони, визначено напрями розробки вітчизняних підходів до управління якістю рішень у державному управлінні.

Ключові слова

Державне управління, оцінювання якості, критерії оцінювання, якість управління.

I. Вступ

У зв'язку зі зростанням вимог до державного сектора, підвищення ефективності його діяльності та якості управління в умовах обмежених ресурсів, розробка та використання критеріїв оцінювання процесів та результатів державного управління постає актуальною проблемою, що потребує вирішення у всіх сферах державного сектора [3, с. 188]. Оцінювання якості прийняття рішень і управління є доцільним та ефективним на всіх функціональних рівнях державного управління: від індивідуальних робочих процесів, таких, наприклад, як операції з нормативними документами, до діяльності установ і відомств з тисячами працівників, таких, наприклад, як організації соціального захисту, або до діяльності з розвитку цілих регіонів та державного сектора в цілому [1, с. 43].

Світовий досвід функціонування державної служби представляє широкий спектр підходів до встановлення критеріїв оцінювання діяльності та розробки і впровадження методів оцінювання якості прийняття рішень у державному управлінні [2, с. 6]. Ці методики дуже добре охоплюють основні напрями та галузі державного управління. В основному наявні підходи орієнтовані на визначення критеріїв оцінювання певних аспектів державного сектора та на подальше опитування за цими критеріями групи відповідальних осіб. Необхідно зазначити, що в ідеалі процес оцінювання державної роботи як комплекс споріднених методик характеризується трьома головними аспектами [2, с. 14].

Перший – оцінювання стандартів – це визначення стандарту діяльності, який має досягнути ефективна у своїй роботі державна установа. Оприлюднення стандарту, що має змагальний характер, може мотивувати персонал і продемонструвати зобов'язання вдосконалення діяльності. Крім того, дані про досягнення установою у своїй діяльності певного стандарту може бути використані керівництвом (міністрами чи, наприклад, членами місцевих рад) як засіб моніторингу.

Другий – оцінювання результатів – це порівняння діяльності ряду організацій, що займаються подібною діяльністю та/або працюють у схожій соціальній сфері. В державному секторі за відсутності конкурентного тиску, який є у приватному секторі, такі критерії дають змогу судити про ефективність використання ресурсів організаціями порівняно з іншими подібними установами та можуть стати значним стимулом до підвищення ефективності і продуктивності діяльності.

Третій – оцінювання процесу – це проведення серед групи організацій детального вивчення процесів управління з метою

з'ясування причин відмінностей у діяльності та запозичення найкращого досвіду.

Ряд сучасних моделей оцінювання якості державного управління зосереджений на внутрішніх процесах та спрямований в основному на поліпшення організації діяльності, причому, точка зору зацікавленої сторони, наприклад, відповідного голови міністерства, береться до уваги лише частково. Наприклад, інформація часто збирається шляхом проведення опитувань з метою вивчення рівня задоволення населення урядовими програмами та політикою. Однак, такі опитування не виявляють побажань населення стосовно існуючих соціальних заходів і програм, оскільки вони оцінюють рівень задоволення вже запропонованими програмами, а не потребу у них загалом. Крім того, подібні опитування не демонструють дієвості заходів у впровадженні урядових програм чи їх соціально-економічного впливу. Такі підходи до оцінювання якості управління навіть можуть стати причиною появи установ, які, маючи ідеально відлагоджену систему управління, не виконують поставлених політичних завдань.

Критерії оцінювання результатів не можуть дати вичерпного пояснення причин досягнення чи недосягнення установою певного рівня якості роботи. Необхідно брати до уваги, що існує тісний взаємозв'язок між процесом прийняття рішень, результатами і наслідками. Тому досягнення вищого рівня ефективності й оптимізації державного управління потребує розробки методик і стратегічних підходів до оцінювання якості діяльності на основі аналітичних критеріїв, що враховують інформацію про результати діяльності, процес прийняття рішень та очікувану ефективність прийнятого рішення.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити досвід формування критеріїв оцінювання та впровадження програм оцінювання якості рішень у державному управлінні зарубіжних країн з метою визначення застосованих підходів, розгляду їх переваг та слабких сторін, проаналізувати можливості їх застосування в галузі вітчизняного державного сектора й визначити напрями розробки підходів до управління якістю рішень у державному управлінні України.

III. Результати

Успіх будь-якого оцінювання якості управління залежить від того, чи зроблять його результати практичний внесок у прийняття рішень про майбутні програми чи перегляд поточних. Головною метою розробки та запровадження методик оцінювання якості рішень є підвищення ефективності управління, відтворення різних стратегій роботи та заохочення і мотивації до подальшого розвитку й навчання працівників державного сектора. Розглянемо досвід Великобританії, Швеції та Фінляндії щодо розробки та впровадження

критеріїв і процедур оцінювання якості державного управління.

У 1992 р. у *Великобританії* для підтримки впровадження принципів загального управління якістю у промисловості був заснований Британський фонд якості [2, с. 16]. Британський фонд якості використовує модель ділової майстерності (далі – МДМ), яка оцінює діяльність організації за такими дев'ятьма критеріями, а саме: керівництво – 10%; управління людьми – 9%; політика і стратегія – 8%; ресурси – 9%; процеси – 14%; задоволення співробітників – 9%; задоволення споживачів – 20%; вплив на суспільство – 6%; ділові результати – 15%.

Було вирішено на досвіді застосування моделі МДМ встановити критерії оцінювання діяльності мережі виконавчих організацій державного уряду, а в Англії й Уельсі була розпочата програма встановлення критеріїв оцінювання результатів діяльності місцевих органів влади. Місцеві органи влади відповідають за надання великої кількості життєво необхідних послуг, таких як освіта, житло, планування використання землі, соціальне обслуговування, комунальні послуги, утилізація відходів тощо.

Підхід до оцінювання діяльності передбачає, що показники роботи визначаються окремо для кожної зі сфер діяльності. Для того, щоб забезпечити відповідальність оцінювання і не перевищити необхідних для збору даних ресурсів, кожний показник планувався разом з організацією, для оцінювання діяльності якої використовувався. У зв'язку з великою кількістю проведених заходів і вибраних для порівняння сфер було встановлено близько 200 показників діяльності, які об'єднані у такі групи: загальні витрати, освіта, бібліотеки, державне житло, переробка відходів, заявки на землевпорядкування, пільги на податки ради, збір податків ради, перевірка закладів харчування, якість системи розгляду скарг, якість реагування екстрених служб, злочини і затримання, ресурси поліції, пожежна служба.

У результаті на сьогодні і в широкому державному масштабі, і в місцевому існує політичне визначення цінності показників роботи та їх загальнодержавного оприлюднення. Наприклад, дані про напрями розвитку, опубліковані у 1996 р., виявили, що місцеві ради з найнижчими показниками діяльності у попередньому році значно їх покращили: п'ять найгірших рад покращили роботу на 30–60%. Проте незначна кількість рад продовжує працювати гірше, ніж інші. Ради із середніми або близькими до таких показниками роботи не продемонстрували покращення результатів, хоча порівняння зі схожими структурами, які мають значно кращі показники за таких самих витрат, дає перспективи вдосконалення.

Встановлення критеріїв оцінювання діяльності та управління у державних організаціях знайшло втілення у зростанні дієвості

та ефективності, вдосконаленні управління й покращенні реалізації виконавчих функцій органів влади.

Необхідно зазначити, що у *Великобританії* процедури розробки критеріїв оцінювання і підхід до оцінювання діяльності все більше інтегруються в процеси прийняття рішень та використовуються державними установами для моніторингу якості своєї діяльності й спроб визначити сфери подальшого вдосконалення і втілення планів.

У *Швеції* реформування державного сектора залишається важливою програмою на всіх рівнях уряду впродовж останніх десятиріч [2, с. 39]. Упровадження нових методів поліпшення діяльності, зокрема, через встановлення критеріїв оцінювання якості державного управління, є природним елементом цих процесів.

Домінантний напрям встановлення критеріїв оцінювання державної роботи може бути визначений у таких чотирьох галузях: 1) оцінювання управління фінансами урядових установ; 2) встановлення міжнародних критеріїв оцінювання бюджетного процесу в уряді Швеції; 3) зіставлення з міжнародною практикою державних соціальних програм; 4) щорічне встановлення критеріїв оцінювання місцевих органів державної влади.

На початку 1990-х рр. за дорученням уряду Швеції була розроблена і впроваджена система оцінювання фінансового менеджменту (далі – ФМ) усіх центральних установ – так званий рейтинг ФМ. Мета рейтингу – бути засобом регулярного контролю уряду за стандартами управління фінансами в установах, а також результатами змін у розподілі відповідальності між центральним урядом та державними установами. Рейтинг ФМ представляє собою оцінку, що складається з двох компонентів:

- зведена групова оцінка управління фінансами в аспекті відносин між центральним урядом та урядовими установами;
- оцінка фінансового менеджменту на рівні установи – наскільки державні установи відповідають загальним вимогам щодо управління фінансами.

Обидва види оцінок виставляються за трьохбальною шкалою від А до В та утворюють три групи ФМ рейтингу: 1) АА і АБ – цілком задовільно; 2) АВ, БА, ББ, БВ – задовільно; 3) ВА, ВБ, ВВ – незадовільно.

З 1993 р. здійснюється щорічне визначення критеріїв оцінювання фінансів місцевих органів влади Швеції з метою висвітлення фінансових результатів місцевої влади у цілому. Результати оприлюднюються у формі щорічного звіту “Як дорого коштує твоя місцева влада”, що містить інформацію з річних звітів за минулий рік, поданих місцевими органами. У звіті міститься аналіз показників, що описують усі галузі господарської діяльності місцевої влади.

При цьому щорічно розробляється та аналізується близько 140 різних показників для кожного органу місцевої влади. Основу всіх використовуваних видів показників становлять статистичні дані з річних звітів органів місцевої влади, дані про населення, операційна та кадрова статистика. Всі показники можна поділити на такі групи: фінансові показники; показники програм соціального захисту; показники трансфертних платежів, кадрового забезпечення і зайнятості. Результати аналізу даних формуються в одній з таких форм: процентні показники як індекс, у шведських кронах на душу населення або у кронах на групу показників.

Одним із важливих аспектів розвитку роботи з показниками вважається розробка показників для використання на рівні як центральних, так і місцевих органів влади. Однаково важливим є і завдання створити моделі, здатні пояснити відмінності між окремими органами державної влади чи їх підрозділами.

У Фінляндії в 1992–1993 рр. було проведено порівняння міжнародних досягнень у державному управлінні та встановлено, що у фінській системі державного менеджменту не проводилось жодного серйозного оцінювання якості державної роботи [2, с. 62]. Тому було розпочато програму оцінювання політики державного менеджменту. Необхідно зазначити, що загальні цілі програми оцінювання державного сектора Фінляндії більше спрямовані на перспективу, аніж на ретроспективу. Головні з них передбачають:

- створення бази для з'ясування урядом найважливіших пунктів його програми на решту терміну;
- отримання цілісної картини змін у державному секторі впродовж останніх десяти років, наприклад, чи працює він по-іншому, чи коштує менше, чи став дієвим, як різні сторони розглядають зміни;
- порівняння політики уряду Фінляндії з іншими країнами з метою встановлення вихідного критерію для визначення місця, яке посідає країна у світі щодо якості роботи державного сектора.

Заходи з оцінювання якості державного управління у Фінляндії характеризуються тим, що не передбачають жодних складних зусиль розв'язати всі методологічні і теоретичні проблеми, що обов'язково з'являються у непростих оціночних дослідженнях. Фінську програму оцінювання якості державного управління найкраще визначити як нецільове оцінювання, яке базується на системі критеріїв, спрямованих на охоплення питань, що будуть найбільш відповідними для майбутнього прийняття рішень.

Оцінювання здійснюється за чотирма групами критеріїв впливу:

- 1) наслідки дій уряду з точки зору громадян, тобто думка громадян про рівень і якість державної служби;

- 2) керованість державного сектора з точки зору виробників політичних рішень, у тому числі його здатність пристосовуватись до змінних умов;

- 3) ефективність і дієвість функціонування державних органів і державного сектора в цілому;

- 4) робоча атмосфера, якість керівництва і мотивації персоналу в урядових організаціях. Ідея програм оцінювання полягає у встановленні, наскільки за критеріями впливу покращилась робота урядових організацій за період їх оцінювання.

Крім того, були введені два критерії, за якими оцінювали процес урядової програми у цілому:

- а) якість процесу впровадження програми;
- б) цілісність програми та відповідність її завданням з перспективи сьогодення.

Увага фінської програми зосереджується більше на плануванні теперішньої роботи організацій та установ, аніж на глибинному обґрунтуванні детальних наслідків окремих аспектів програм. Проте для випробування правильності теоретичної моделі зібрані оригінальні дані реалізації урядових програм.

Програма оцінювання складається з 12 взаємодоповнювальних досліджень, обраних таким чином, щоб охопити основну урядову діяльність із різних оцінювальних перспектив, що визначаються зазначеними вище чотирма критеріями впливу і двома процесуальними критеріями. Дослідження поділяються на дві основні групи:

- 1) дослідження, в яких увага зосереджена на одній окремій урядовій реформі;

- 2) дослідження, в яких увага зосереджена на урядовій програмі реформ у цілому або на її результатах.

Необхідно зазначити, що в кінцевому звіті найбільшою мірою наголошується на рекомендаціях і висновках, які особливо стосуються майбутньої роботи. Звіт про міжнародні порівняння формує критерій оцінювання місця Фінляндії відносно інших країн, що використовували подібну стратегію управління, і також допомагає визначити можливості вдосконалення управління та їх впровадження. Цінність фінської програми оцінювання якості державного управління полягає в тому, що в ній використовуються практичні ілюстрації системного підходу до оцінювання і висвітлення головних методологічних труднощів в аналізі державного управління.

IV. Висновки

Аналіз методик оцінювання якості державного управління виявив, що вони в основному носять врахувально-звітний характер та не передбачають оцінювання якості рішень ще на етапі їх прийняття, не дають змоги приймати рішення із заданим рівнем якості і керувати якістю державного управління.

Так, оцінювання діяльності державного сектора, орієнтоване на результати, зосереджується в основному на двох чинниках: вплив порівняльної статистики на громадськість та дії представників влади, від яких очікують зрозумілої реакції на цю статистику. При цьому відсутні обмеження ефекту від такого оцінювання. Так, лише ті органи влади, які продемонстрували найгірші результати діяльності, значно їх покращили після оприлюднення відповідної інформації. Ті ж органи, діяльність яких була оцінена як середня чи близька до середнього рівня, не поліпшили її навіть упродовж декількох років, незважаючи на фактичні масштаби вдосконалень. Можна вважати, що за таких підходів мотиваційний ефект у державній роботі із середнім рівнем якості знижується до нуля, і припустити далі, що він може стати мінусовим у випадках, де показники діяльності перевищують норму. Оцінювання результатів діяльності може не реалізуватись у практичній площині. Певні рішення в процесі державного управління вже прийняті і не можуть бути скасовані через результати оцінювання чи корегування рішень, що вже реалізуються.

Таким чином, для прийняття рішень у державному управлінні із заданим належним рівнем якості необхідно розробити методику

оцінювання якості, яка ґрунтується на чітких і зрозумілих аналітичних критеріях та інтегрується у процес прийняття рішень, що дасть змогу прогнозувати якість рішення ще на етапі його прийняття та в разі необхідності скорегувати його для того, щоб забезпечити досягнення поставлених цілей управління.

Подальші дослідження необхідно спрямувати на розробку систем підтримки прийняття рішень, які реалізують методики оцінювання державних рішень та забезпечують їх належний рівень якості.

Література

1. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг. – К. : Всеуви-то, 2003. – 314 с.
2. Встановлення критеріїв оцінювання, оцінювання і стратегічний менеджмент у державному секторі : доповіді, виголошені на зустрічі Мережі менеджменту діяльності Служби державного менеджменту ОЕСР. – Л. : Львівський філіал УАДУ при Президентові України, 2000. – 137 с.
3. Згуровский М.З. Исследование социальных процессов на основе методологии системного анализа / М.З. Згуровский, А.В. Доброногов, Т.Н. Померанцева. – К. : Наукова думка, 1997. – 222 с.

УДК 35:342.56

СУДОВА ВЛАДА УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ

Чуприна Ю.Ю.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The questions about the process and development of the judiciary system from primitive times to the independence of Ukraine and the reform of the judiciary from the tool to combat crime, institutions affiliated with the party structures and authorities, an independent, democratic and effective judicial body are revealed in the article.

Анотація

У статті висвітлено питання щодо процесу становлення і розвитку судової влади від часів первіснообщинного ладу до незалежності України та реформування судової системи від інструменту боротьби зі злочинністю, підпорядкованого керівництву партійних структур і органів виконавчої влади, до незалежного, демократичного та дієвого органу правосуддя.

Ключові слова

Судова влада, правосуддя, судова система, державотворення.

І. Вступ

З проголошенням незалежності України докорінно змінилася побудова органів державної влади, зокрема, організаційна структура та функції її судової гілки, відбувся перехід від командно-адміністративної до демократичної форми правління. У зв'язку із цим питання про місце і роль судової системи в правовій державі не може бути належним чином з'ясоване без поглибленого дослідження історичних особливостей формування системи правовідносин. Виходячи із цього, наукові розвідки щодо становлення та розвитку інституту права в Україні досі не втрачають своєї актуальності.

Не можна сказати, що зазначене питання обійдене увагою у правовій науці та науці державного управління – його торкалися багато вчених. Свій внесок у становлення вітчизняної історії українського державотворення як самостійної, незалежної правової держави зробили В. Гончаренко, А. Рогожин, О. Святоцький, В. Тацій, Ю. Тодика.

Дослідження витоків правової української державності здійснювали М. Грушевський, В. Іванов, В. Кульчицький, В. Лакизюк, А. Скальковський, В. Яворівський, Д. Яворницький та інші науковці, які зосередили особливу увагу на тих періодах історії українського народу, коли найяскравіше виявлялися процеси розбудови власної державності на землях України.

Розвиток соціально-політичного життя і права на сучасному етапі історії України висвітлюють такі автори, як В. Малярченко, В. Маринченко, О. Нечипоренко, П. Пилипчук, С. Прилуцький, М. Сірий та ін.

Питання побудови нової судової системи досліджують такі сучасні автори, як О. Бандурка, С. Гавриш, С. Ківалов, В. Онопенко, А. Селіванов та ін.

Проте, незважаючи на величезну кількість знань стосовно становлення та розвитку судової влади, що накопичилася за багато століть, чимало аспектів залишилося недостатньо з'ясованими.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає в тому, щоб на основі історичного досвіду та теоретичних надбань попередніх учених визначити основні етапи становлення і розвитку судової влади в Україні.

III. Результати

Розуміння суті судової влади та організації системи судів, що її реалізують, вимагає історичного підходу до розвитку і становлення українського правосуддя. Звертаючись до стислого огляду основних історичних етапів розвитку судової системи України, можна простежити непростий шлях становлення судової влади від одного з пересічних інструментів боротьби зі злочинністю до демократично організованого органу правосуддя.

За первіснообщинного ладу поведінка східних слов'ян регулювалася звичаями, які до утворення Київської Русі містили в літописах і повідомленнях зарубіжних авторів. У стародавньому праві не було смертної кари для злодіїв, калічити людину або позбавляти її життя не було у звичаях того часу. Воно являло собою систему правових норм, які склалися із санкціонованих, тобто визначених державою звичаїв. Держава забезпечувала їх дотримання, захищала від порушень. До давніх норм звичаєвого права східних слов'ян належали, зокрема, норми, що регулювали порядок здійснення кровної помсти, проведення деяких процесуальних дій, таких, наприклад, як присяга, ордалії, порядок оцінювання показань свідків та ін. Усе це було відомо слов'янам ще в перехідний період від первіснообщинного ладу до феодального.

У IX–X ст. на Русі існувала система норм усного звичаєвого права. Частина цих норм не зафіксована у збірниках права і літописах, складених ще у XI–XII ст., і тому не

дійшла до нас. Деякі норми звичаєвого права збереглися у так званій “Правді Ярослава” – давній частині Короткої редакції “Руської Правди”. Окремі норми цієї пам'ятки використовувалися ще у VIII–IX ст. Проте соціальне призначення “Правди Ярослава”, складеної після повстання у Новгороді 1015 р., завадило включенню до неї більшості норм усного звичаєвого права, що існували на той час. Про них лише згадується в деяких літературних пам'ятках і договорах Русі з Візантією X ст. Русько-візантійські договори 907, 911, 944 і 971 рр. свідчать про високий міжнародний авторитет Давньоруської держави, є цінним джерелом для усвідомлення історії розвитку права Київської Русі. Це міжнародно-правові акти, в яких відбиті норми візантійського та давньоруського права. Вони регулювали торговельні відносини, визначали права, якими користувалися руські купці у Візантії, торкалися також норм кримінального права, фіксували правове становище та привілеї феодалів. У них можна знайти і норми, запозичені від стародавнього усного звичаєвого права. Пізніше деякі з них потрапили у “Правду Ярославовичів”, а потім – у Поширену редакцію “Руської Правди” [1, с. 134].

Певну роль у формуванні права Київської Русі відіграла судова діяльність князів, яка сприяла як трансформації старих звичаїв у норми права, так і створенню нових правових норм. Варто зазначити, що “Руська Правда” розкриває не тільки процес становлення права, вона сама є визначною пам'яткою права Київської Русі, з якої починає своє існування більшість відомостей про його зміст. Текст “Руської Правди” знаходимо в літописах, а також в пізніших юридичних збірниках. До нас дійшло понад 100 їх списків, які мають відповідну класифікацію і назву. Усі списки “Руської Правди” залежно від їх змісту поділяються на три редакції: “Коротка Правда”, “Поширена Правда” і “Скорочена Правда”. Ці редакції створювалися у різні часи і тому відбивають соціально-економічні та політичні відносини ранньофеодальної держави. У копіях списки “Руської Правди” не поділені на пронумеровані статті (лише деякі з них мають назви охоронних частин документа) [2, с. 56].

На розвиток права Київської Русі певний вплив справило введення християнства, з його поширенням православна церква стала використовувати різноманітні норми канонічного права, перш за все, візантійського. До такого роду пам'яток права відносяться “Еклоги”, “Прохірон”, “Номоканон”, “Закон судний людям”. Стародавньою пам'яткою руського церковного права вважаються церковні статuti Володимира Святославовича і Ярослава Володимировича. Церковні стату-

ти визначали становище християнської церкви в державі, закріплювали привілеї служителів церкви, фіксували позиції церкви як феодала щодо безпосередніх виробників, за рахунок яких вона існувала. Статuti узагальнювали право церкви на “десятину” – своєрідну форму податку, який повсюди одержували церковні організації [3, с. 65].

Давньоруська держава за формою правління була ранньофеодальною монархією. Це була відносно єдина, побудована на принципі сюзеренітету-васалітету держава. Її очолював великий київський князь, якому були підпорядковані місцеві правителі – його васали. Функції перших київських князів були порівняно нескладними і полягали, перш за все, в організації дружини та військових ополчень, командуванні ними [4].

Політична ситуація, що склалася після розпаду Київської держави, призвела наприкінці XIV ст. до окупації західноукраїнських земель Польщею та до приєднання всіх інших українських і білоруських земель, у тому числі й київської, до комплексу земель литовських. Таким чином, утворилася нова держава – Велике князівство Литовське, яке справедливо зветься Литовсько-Руською державою. Населення давніх українсько-руських городів, що здавна жило фактично невідокремлено від селян, не виділяючись в окремий стан, не знало спочатку жодних змін. Але в XV ст. великі князі литовські за прикладом польських королів почали надавати городам привілеї щодо самоуправління на основі німецького (магдебурзького) права, внаслідок чого змінився давній характер українських городів: вони перетворилися в “міста”, а населення їх – у “міщан”, що користувалися правом міського самоуправління, мали свій суд, своє право. Усі суди Литовської держави керувалися приватним правом, не кажучи вже про суди народні, які за доби литовської одержали назву судів “копних” [5, с. 121].

Величезне значення мала поява в політичному житті українських земель такої суспільної верстви, як козацтво. За польської доби Дніпровські пороги стають найбільшим центром українського козацтва. Постійна загроза з боку урядових польських військ, нападів татар і турків змушувала козаків будувати укріплені засіками містечка, так звані “січі”. Населення Січі становили селяни, що втекли від своїх феодалів, та інші верстви (міщани-боржники, шляхтичі, які тікали від судового переслідування).

У середині XVI ст. з’явилося перше достовірно відоме постійне укріплення і центр консолідації козацтва на дніпровському острові Мала Хортиця, яке прийнято вважати першою Запорозькою Січчю. Саме тут виникли зародки української державної організації з притаманними їй елементами демократизму і права. Особливість політико-право-

вої системи Запорозької Січі була в тому, що вона (як, наприклад, англосаксонська система права) не знала писаної конституції чи іншого закону, в рамках якого була б чітко визначена структура вищих органів влади та управління, їх компетенція, розмежовані сфери діяльності законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Відповідно до звичаєвого права, верховна законодавча влада належала раді чи загальній нараді, що було прямим продовженням традицій народних віче Київської Русі і давніх звичаїв Запоріжжя.

На чолі Запорозької Січі стояв кошовий отаман, який уособлював усю вищу владу (військову, адміністративну, судову й певною мірою духовну) [7, с. 74]. Кошовий отаман затверджував обраних на військовій раді старшин, визначав духовенство для січової та паланкових церков, розподіляв воєнну здобич, прибутки; виконував функції найвищого судді, здійснював загальне керівництво військовими справами, представляв Січ у міжнародних відносинах. До військової старшини належали військовий суддя, військовий писар, військовий осавул. Військовий суддя (заступник кошового) здійснював основні судові функції, водночас був скарбником і начальником артилерії. Військовий осавул відповідав за громадський порядок, виконання судових вироків, проводив слідство, виконував інтендантські функції, організовував охорону іноземних послів та купців, керував військовою розвідкою.

Продовжуючи державно-правову реформу України, розпочату 05.06.1572 р. королем Речі Посполитої Сигізмундом II Артуром, Стефан Баторій 19.04.1579 р. надав Січі привілеї на утворення Українського трибуналу, вищого органу гетьманського управління на українських теренах. Місцем його розташування король визначив м. Батурин. Своїм привілеєм, дарованим Запорозькій Січі, Стефан Баторій збільшив кількість українського генералітету, призначив двох генеральних осавулів та одного генерального бунчужного, а в полки – по одному судді та писарю [6].

Історія органів української судової влади пов’язана з історією зародження української державності, біля витоків якої стояла Українська Центральна Рада. Недовга, але насичена важливими подіями історія української державності висвітила здобутки й недоліки державотворення, надала нову тенденцію розвитку української державності. Незабаром після революційних подій жовтня 1917 р. був прийнятий Декрет про суд № 1 (Декрет Ради Народних Комісарів РРФСР від 24.11.1917 р.), яким скасовувалися всі існуючі раніше суди, прокуратура та адвокатура. Правосуддя передавалося місцевим судам (цивільні позови на суму до 3 тис. руб., кримінальні справи про злочини, карних по-

збавленням волі до двох років). Радянський період української юстиції розпочався 28.11.1918 р. з утворенням при Тимчасовому робітничо-селянському уряді України відділу юстиції. 29 січня 1919 р. відділ перетворено на Народний комісаріат юстиції на чолі з кваліфікованим юристом О. Хмельницьким. 11 грудня 1919 р. в м. Харків створено Комітет юстиції при Всеукраїнському революційному комітеті.

Подальша історія пов'язана з періодом масових репресій (1930–1950 рр.), які застосовувалися не тільки надзвичайними органами, а й судами. Суди (особливо вищої та середньої ланок) здійснювали каральні функції в умовах відсутності захисту, без права на оскарження, негласного процесу і негайного приведення вироку у виконання.

Основні напрями реформування системи судової влади в 1960–1980 рр. пов'язані з проведенням заходів з реабілітації жертв політичних репресій і усуненням із судочинства найбільш одіозних норм, що утискали незалежність суду і порушували елементарні демократичні принципи правосуддя. Після внесення в 1957 р. змін до Конституції СРСР, Верховна Рада СРСР 25.12.1958 р. прийняла Основи законодавства про судострій Союзу РСР, союзних і автономних республік, що слугувало базою для прийняття відповідних законів у союзних республіках. Закон про судострій РРФСР, прийнятий в 1960 р., був переглянутий і уточнений в 1981 р. Багато норм цього Закону, після внесення деяких доповнень, діють і на сьогодні. Коригування законодавства послужило правовою основою демократичного оновлення судової системи, впровадження таких принципів, як здійснення правосуддя тільки судом, гласність процесів, розширення прав обвинувачених на захист.

Радикальні зміни, пов'язані з роллю суду в системі правоохоронних органів, відносяться до періоду розпаду СРСР. Прийнята 24.08.1991 р. Декларація про державний суверенітет України проголосила демократичні принципи організації всіх гілок державної влади, включаючи і судову владу. Подальша ліквідація вищих судових установ СРСР вимагала внесення змін до чинного законодавства України і, перш за все, до Конституції (Основного закону) України.

Зміни та доповнення чинної Конституції України стимулювали законодавчу активність у судовій сфері. Ставилася мета затвердити судову владу як самостійну і незалежну гілку державної влади, закріпити демократичні засади діяльності судів та інших правоохоронних органів, забезпечити дотримання прав і свобод громадян.

IV. Висновки

Утвердження української державності супроводжувалося формуванням самобутньої української правової, в тому числі судової системи. Аналіз джерел державотворення на всіх етапах історії України дає можливість краще оцінити наше державне сьогодення, зрозуміти усю необхідність та об'єктивну закономірність процесу творення української суверенної правової держави.

Беручи до уваги всі особливості інституційного закріплення судової влади в Україні, можна виокремити такі основні етапи її становлення і розвитку:

- перший етап (до X ст.) – *доба усного звичаєвого права*. Неписане звичаєве право утворилося шляхом постійного дотримання протягом віків народних звичаїв та підпорядкування звичаєвим правилам життя й побуту;
- другий етап (XI–XV ст.) – *доба “Руської правди”*. У Литовсько-Руській державі чи й за доби Гетьманщини скривджена, ушкоджена особа сама розпочинала процес, проводила слідство й ставала перед судом із готовим обвинуваченням. Роль суду обмежувалася тільки проголошенням санкції та накладанням покарання;
- третій етап (XVI–XVII ст.) – *інституційне закріплення судової влади*. Однією з найважливіших складових драматичного, суперечливого розвитку державності в Україні є організація судової системи у Війську Запорозькому. У період становлення держави формувалася новий суд. Кожен стан мав свій суд. На першому місці стояли козацькі суди. На Запоріжжі суд відбувався на загальній військовій раді, в якій брали участь усі козаки;
- четвертий етап (XVIII – початок XIX ст.) – *адміністративна реформа судової влади*. В адміністративному відношенні територія Війська Запорозького складалася з полків й сотень з полковниками й сотниками на чолі. Міста з погляду управління поділялися на дві категорії: одні мали повне самоуправління на основі магдебурзького права, інші – неповне, так зване ратушне. Усі адміністративні органи в державі були виборні. Значні зміни було проведено в судовому устрої. Скасування шляхетських привілеїв призвело до припинення чинності польсько-шляхетських судів, натомість було створено систему козацьких судів, які були в кожній адміністративній одиниці та знаходилися в такому зв'язку й залежності, як і адміністрація цих одиниць;
- п'ятий етап (20-ті рр. XX ст.) – *доба Української Центральної Ради*. Наприкінці червня 1917 р. у першому національному уряді – Генеральному Секретаріаті – було створено Генеральне секретарство судо-

- вих справ (юстиції) на чолі з В. Садовським. Після проголошення Четвертим Універсалом Центральної Ради від 09.01.1918 р. України "самостійною ... суверенною державою Українського народу" Генеральне секретарство судових справ було перейменовано в новому уряді – Раді Народних Міністрів – на Міністерство судових справ;
- шостий етап (20–90-ті рр. XX ст.) – *судоустрій за часів СРСР*. Положення про народний суд РРФСР 1918 р. і прийняте пізніше Положення про народний суд РРФСР від 21.10.1920 р. передбачали утворення єдиного народного суду, якому доручалося розгляд по першій інстанції всіх справ, що не входять до компетенції революційних і військово-революційних трибуналів;
 - сьомий етап (з 90-х рр. XX ст.) – *формування незалежної судової гілки влади в Україні*. Згідно із ст. 124 Конституції України, правосуддя в державі здійснюється виключно судом [1]. Судова влада є різновидом державної влади, але суб'єктом, який здійснює судову владу, є не будь-який державний орган, а лише суд, який наділений повноваженнями щодо правового впливу на суб'єктів відповідних правовідносин. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються.
- Законність і правопорядок виступають необхідними умовами багатосторонньої діяльності державних органів, підприємств,

установ та організацій, громадських об'єднань, а також гарантом дотримання прав і свобод громадян. Звідси випливає, що реальне забезпечення заходів щодо дотримання законності і зміцнення правопорядку як найважливішого чинника успішної практичної роботи тією чи іншою мірою властиве всім учасникам громадських відносин.

Література

1. Історія держави і права України : підручник для юрид. вищ. навч. закл. і фактів : у 2 ч. / [за ред. А.Й. Рогожина]. – К. : ІнЮре, 1996. – 257 с.
2. Сахаров А.Н. Дипломатия Святослава / А.Н. Сахаров. – М., 1982. – 329 с.
3. Грушевський М.С. Иллюстрированная история Украины / М.С. Грушевский. – К. : Левада, 1996. – 696 с.
4. Гамбург Л. Формування судової компетенції гетьмана і старшинських рад в козацькому судоустрої Війська Запорозького / Л. Гамбург // Право України. – 2005. – № 1. – С. 115–118.
5. Іванов В.М. Історія держави і права України : навч. посіб. / В.М. Іванов. – К. : МАУП, 2002. – Ч. 1. – 264 с.
6. Лакизюк В.П. Полкові суди козацької доби та Гетьманської України (XVI–XVII ст.) / В.П. Лакизюк // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 2. – С. 43.
7. Історія української культури : в 5 т. – К. : Україна, 2003. – Т. 3. – 216 с.
8. Кузьминець О. Історія держави і права : навч. посіб. / О. Кузьминець, В. Калиновський, П. Дігтяр. – К. : Україна, 2000. – 428 с.

УДК 351/354-349.6

СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Шостак С.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

In the article investigational the ecological state of Ukraine, it ecological policy, directions of its development, the structure of state administration and adjusting of natural environment a guard, and methods of its improvement, is considered.

Анотація

У статті досліджено екологічний стан України, її екологічну політику, напрями розвитку, розглянуто структуру державного управління та регулювання охорони навколишнього природного середовища і методи її вдосконалення.

Ключові слова

Екоменеджмент, державне управління, механізм екологічного менеджменту, еколо-

гічна політика, державне регулювання природокористування.

І. Вступ

Україна опинилася на межі екологічної кризи, яка значно поглиблювалась у часи перехідного періоду. Загострення екологічної ситуації в Україні, зокрема, масштабність негативного господарського впливу на людину і довкілля, змушують державу і суспільство формувати нову державну та регіональну екологічну політику, запроваджувати ефективний механізм її правового забезпечення на національному та регіональному рівнях.

Значний внесок у розвиток досліджень у сфері екологічного суспільного здоров'я та

забруднення навколишнього середовища зробили відомі зарубіжні вчені: Дж. Андреоні, О. Голуб, К. Гофман, А. Крюгер, Р. Шмалензі. Розробкою цих питань займаються такі українські вчені, як: О. Веклич, В. Данилко, Т. Завгородня, О. Кашенко, В. Мартиненко, Л. Мельник, В. Навроцький, Ю. Саталкін, І. Синякевич, В. Трегобчук, В. Шевчук. Однак в Україні це питання залишається ще недостатньо дослідженим.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути структуру та особливості державного управління процесом регулювання охорони навколишнього природного середовища.

III. Результати

Правова основа системи екоменеджменту в Україні визначається, формується і рег-

ламентується Законом України “Про охорону навколишнього середовища”, прийнятим ще в 1991 р. (з доповненнями від 1998 р.), а також іншими законодавчо-правовими актами (рис. 1), які мають закріпити пріоритет охорони природи і здоров’я нації над іншими видами діяльності, сформулювати принципи і встановити єдині правила і порядок ведення господарської діяльності, насамперед, за допомогою економічних методів управління. Це потребує найбільш рішучого введення відповідних змін і доповнень у законодавство, пов’язане з використанням природних ресурсів (закони про державне підприємство, власність, конверсію тощо).



Рис. 1. Структура державного управління у галузі охорони навколишнього природного середовища [2]

Державне управління у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється органами виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції.

Важливим завданням держави є створення таких умов діяльності підприємств, коли б вони були змушені займатися природоохоронною діяльністю або були матеріально зацікавленими у реалізації заходів у цій галузі.

Органи загального державного управління – це уповноважені законодавчими актами органи державної влади, які, крім функцій загальнодержавного управління, виконують функції щодо формування й забезпечення реалізації державної екологічної політики, визначення правових основ регулювання

екологічних правовідносин, здійснення контролю за дотриманням екологічного законодавства.

До органів загальнодержавного управління належать:

- Верховна Рада України;
- Рада національної безпеки та оборони України;
- Кабінет Міністрів України;
- Представництво Президента в АР Крим;
- Рада Міністрів АР Крим;
- Верховна Рада АР Крим;
- районні державні адміністрації;
- обласні державні адміністрації;
- Київська міська державна адміністрація;
- Севастопольська міська державна адміністрація;

Держава та регіони

- районні в АР Крим державні адміністрації;
- районні в м. Київ державні адміністрації;
- районні в м. Севастополь державні адміністрації.

Першочерговими завданнями у сфері екологічного законодавства є:

- прийняття нових (невідкладених) законодавчих актів, а саме: Законів України “Про зони надзвичайних екологічних ситуацій”, “Про екологічне страхування”, “Про екологічну освіту”;
- внесення змін і доповнень до існуючих кодексів (Лісовий, Водний, Кодекс України про надра, Земельний кодекс України) і Законів (“Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про тваринний світ”, “Про природно-заповідний фонд”, “Про охорону атмосферного повітря”, “Про лізинг” (доповнення відносно лізингу природних ресурсів));
- підготовка проектів Законів України “про статус рекреаційних, курортних, лікувально-оздоровчих зон з особливими умовами природокористування”;
- підготовка проектів підзаконних актів, що затверджуються Кабінетом Міністрів України, а саме:

1) Правил відшкодування збитків, завданих унаслідок порушень екологічного законодавства;

2) Положення про екологічний контроль;

3) Положення про екологічний аудит;

4) Положення про екологічне ліцензування;

- внесення змін і доповнень у чинні акти законодавства, що визначають статус центральних і місцевих органів державної виконавчої влади в сфері охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів та регламентують підприємницьку, інвестиційну, інноваційну, науково-технічну діяльність, а також ті види діяльності, які здатні негативно впливати на стан навколишнього природного середовища;
- затвердження законодавчих актів про розмежування функцій спеціально уповноважених органів державного контролю в сфері використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки [2, с. 194].

Перший шлях стосується адміністративного механізму управління, котрий базується на встановленні норм, стандартів, правил природокористування та відповідальних планових показників підприємствам з охорони навколишнього природного середовища та покарань від догани до адміністративної відповідальності у виді штрафів підприємству і його керівникам, а також порушення кримінальних справ. Однак цей шлях дорогий та

малоефективний, оскільки вимагає постійного контролю та значної кількості контролерів.

Значно ефективнішим є шлях економічного стимулювання, коли за допомогою різноманітних важелів (цін, платежів, податкових пільг та покарань) держава робить більш вигідним і прибутковим дотримання природоохоронного законодавства, ніж його порушення [3, с. 131].

Економічний механізм природокористування та охорони навколишнього природного середовища є підсистемою загальнонаціонального економічного механізму, яка узгоджується з іншими механізмами, але має власний зміст, складові елементи та функції.

Необхідно зазначити, що адміністрування, не пов'язане з матеріальною зацікавленістю, не може змусити підприємство постійно ефективно і дбайливо ставитись до довкілля. З іншого боку, економічні методи, не підсилені безпосереднім примусом у найбільш важливих екологічних проблемах, теж не завжди забезпечують необхідний якісний рівень та терміни здійснення природоохоронної діяльності. При цьому треба врахувати той факт, що деякі адміністративні та економічні методи переплітаються. Наприклад, штраф – це і адміністративне стягнення, а встановлення лімітів користування та забруднення природних ресурсів спирається на такий адміністративний захід, як нормування. Тому найкращих результатів досягають при розумному поєднанні економічної зацікавленості з достатньо жорстким контролем та позаекономічним примусом (рис. 2).

Загалом правовий механізм екологічного менеджменту має сприяти урегулюванню відносин у сфері екології за рахунок застосування превентивних, оперативних, стимуляційних і примусових заходів з використання природних ресурсів та їхніх відходів, а також широкому застосуванню юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства до юридичних і фізичних осіб.

Таким чином, необхідно сформувати нову систему еколого-правових відносин, що забезпечують включення екологічних і санітарно-гігієнічних вимог у сферу виробничо-господарської діяльності і гарантують реалізацію природоохоронних програм і заходів щодо збереження здоров'я нації.

При цьому вдосконалення правових основ екологічного менеджменту має бути спрямоване на:

- реорганізацію системи органів управління природними ресурсами і подальшу інтеграцію функцій управління в сфері використання природних ресурсів у єдину, узгоджену функціональну систему;
- розширення повноважень місцевих органів управління і контролю з питань охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів;

- зміщення акценту в здійсненні державного контролю за дотриманням екологічного законодавства шляхом поступового формування органів екологічного контролю на регіональному рівні;
- узгодження координаційних і контрольних функцій Мінекоресурсів та органів проку-

ратури з посилення контролю за дотриманням екологічного законодавства, реалізації екологічної політики держави, захисту екологічних прав громадян [2, с. 194].

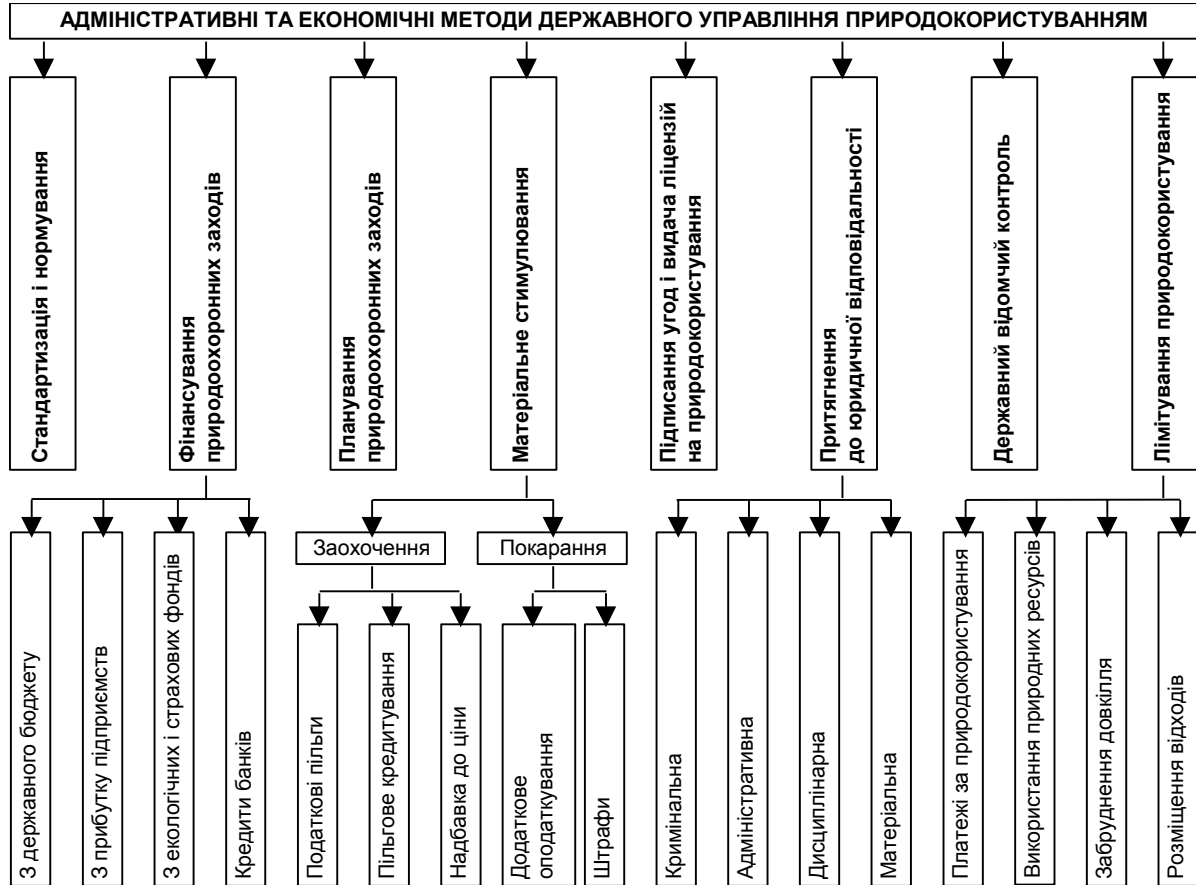


Рис. 2. Поєднання адміністративних та економічних методів державного управління природокористуванням [2, с. 62]

При цьому завданням природоохоронного законодавства про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин у сфері охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, попередження і ліквідація негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних комплексів, унікальних територій і природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною.

Територіальними органами управління охороною навколишнього середовища є відповідні відомства МОНПСУ та відділи охорони природи виконкомів рад народних депутатів.

З переходом на повний госпрозрахунок і нові методи економічного управління, відповідно до Закону України "Про державне підприємство", на рівні підприємств охорону навколишнього середовища здійснює адміністрація підприємств. При цьому вважається, що організація регулювання безпеки та

захисту населення і регіонів від надзвичайних ситуацій, стихійних лих та екологічних катастроф ґрунтується на нових інформаційних технологіях, автоматизації управління безпекою, результатах математичного моделювання.

Багато країн Заходу широко використовують нормативне регулювання як організаційну основу екоменеджменту. При цьому регульовальні (нормативні) методи виходять з припущення про наявність порогового кордону впливу і їх іноді розглядають як "командно-адміністративні" методи внаслідок дії принципу, згідно з яким, стандарти і норми обов'язкові для виконання. При цьому їх поділяють на державні та муніципальні.

Державне управління охороною навколишнього природного середовища полягає у здійсненні функцій планування, дослідження, спостереження, прогнозування, екологічної експертизи, контролю, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності для охорони, збереження, відтворення та раціонального

використання природних ресурсів і забезпечення необхідної якості життєвого середовища.

Державне регулювання в галузі охорони навколишнього середовища виконує Кабінет Міністрів України, місцева державна адміністрація, виконавчі комітети місцевих рад і спеціально уповноважені державою галузеві органи. До них, насамперед, належить Міністерство охорони навколишнього середовища України, яке здійснює комплексне надвідомче управління в галузі охорони навколишнього середовища, державний контроль за охороною і використанням земель, вод, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу, за додержанням норм екологічної безпеки. Міністерство здійснює державну екологічну експертизу схем розвитку і розміщення продуктивних сил, проєктів та будівництво, реконструкцію підприємств та інших об'єктів, які негативно впливають на стан навколишнього середовища і здоров'я людини; воно може обмежити або припинити діяльність об'єктів і підприємств, експлуатація яких здійснюється з порушенням чинного законодавства про охорону навколишнього середовища.

Функції охорони і використання окремих об'єктів природи виконують і відповідні міністерства, і державні комітети: з питань використання земельних ресурсів – Державний комітет України по земельних ресурсах [1, с. 49].

Державне управління природокористуванням і охороною довкілля у Запорізькій області базувалося у 2009 р. як на основних принципах державного управління у цілому (плановість, компетентність, законність, участь громадськості), так і на специфічних принципах, властивих природокористуванню (науковість, компетентність, платність спеціального природокористування та ін.). Спираючись на ці принципи, суб'єктами управління у Запорізькій області є державні органи, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, які спрямовують свою діяльність на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони довкілля та екологічної безпеки.

Офіційним документом, що регламентує діяльність територіальних органів Міністерства екології та природних ресурсів є Положення про територіальне управління екології та природних ресурсів. Структура цього територіального управління в Запорізькій області складається з відділів та Державної екологічної інспекції.

Державний контроль за охороною навколишнього середовища та раціональним використанням природних ресурсів в Запорізькому регіоні здійснює Державна екологічна інспекція в Запорізькій області.

Державне управління природокористуванням та охороною довкілля у Запорізькій

області в 2009 р. було розподілено між трьома суб'єктами управління:

- органи державного управління;
- органи місцевого самоврядування;
- громадські об'єднання, які мають проводити діяльність, спрямовану на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони довкілля, екологічної безпеки.

Цілі та завдання державного управління природокористуванням у Запорізькій області досягаються виконанням державними органами ряду функцій, необхідних для оптимальної організації раціонального використання та охорони природних об'єктів і навколишнього середовища в цілому, які можна поділити на три групи:

- організаційні функції управління (облік природних ресурсів, екологічне планування, прогнозування використання природних ресурсів та охорони довкілля, просторово-територіальний устрій об'єктів природи);
- попереджувально-охоронні функції управління (спостереження (моніторинг) за використанням природних ресурсів та охороною довкілля, екологічна експертиза, екологічний контроль);
- інші функції управління (інформування про стан НПС, стандартизація і нормування у сфері природокористування та охорони довкілля, вирішення екологічних спорів).

Державна екологічна експертиза, стандартизація і нормування у сфері охорони довкілля поряд з інспекційним екологічним контролем належать до контрольних методів управління природокористуванням. Будучи однією із правових форм екологічної експертизи, державна екологічна експертиза у Запорізькій області є спеціалізованим ефективним методом аналітико-контрольної оціночної діяльності, виконуваної державними службовцями еколого-експертного підрозділу державного управління в Запорізькій області у двох організаційних формах.

Держекоекспертиза проводиться у двох організаційних формах:

- у складі комплексної державної експертизи на договірних засадах із Запорізькою обласною службою (далі – ЗОС) Укрдержінвестекспертизи – 135 об'єктів;
- у відокремленому порядку, з письмової згоди ЗОС Укрдержінвестекспертизи – 223 об'єкти.

Функція стандартизації і нормування у сфері охорони довкілля була спрямована на забезпечення дотримання єдиних вимог, правил, нормативів щодо використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки.

Основні проблеми дозвільної роботи у 2009 р. були пов'язані з недостатньо розробленими і затвердженими на державному рівні нормативно-правовими документами, які регулюють дозвільну діяльність, що може свідчити про послаблення такої управлінської функції, як стандартизація.

IV. Висновки

Для найбільш ефективного державного управління охороною навколишнього природного середовища необхідно вдосконалити:

1) структуру економічного механізму природокористування та охорони навколишнього природного середовища – шляхом включення до існуючих механізмів планування, стимулювання, фінансування та контролю за природоохоронною діяльністю нових елементів, що обумовлено приєднанням України до Рамкової конвенції ООН;

2) державне управління в галузі охорони і відтворення природних ресурсів – шляхом уточнення ролі і місця територіального і галузевого факторів у формуванні основних якісних параметрів навколишнього середовища;

3) термінологічний апарат – за рахунок конкретизації сутності поняття “механізм еко-

логічного регулювання”, під яким розуміється сукупність взаємопов'язаних елементів з відповідною структурою та функціями, що забезпечує функціонування процесу природокористування та вдосконалення природоохоронної діяльності в межах заданих кількісно-якісних параметрів; і шляхом внесення змін до чинного екологічного законодавства.

Література

1. Екосередовище і сучасність : монографія / [С.І. Дорогунцев, М.А. Хвесик, Л.М. Горбач, П.П. Пастушенко]. – К. : Кондор, 2006. – Т. 1: Природне середовище у сучасному вимірі. – 424 с.
2. Екологічний менеджмент : навч. посіб. / [В.Ф. Семенов, О.Л. Михайлик, Т.П. Галушкіна та ін.]. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 516 с.
3. Шматько В.Г. Екологія і організація природоохоронної діяльності : навч. посіб. / В.Г. Шматько, Ю.В. Нікітін. – К. : КНТ, 2006. – 304 с.
4. Статистичний щорічник України за 2008 рік / Держкомстат України ; [за ред. О.Г. Осауленка]. – К. : Консультант, 2009. – 486 с.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.773:353

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Авраменко Н.В.

кандидат медичних наук, доцент
Запорізький медичний університет

Annotation

The development modern tendencies of health protection domestic system, its basic financing forms, information-analytical model for efficiency of forming and realization of Ukraine's public policy in industry of health protection are examined in the article.

Анотація

У статті досліджено сучасні тенденції розвитку вітчизняної системи охорони здоров'я, її основні форми фінансування, інформаційно-аналітичну модель для ефективності формування та реалізації державної політики України в галузі охорони здоров'я.

Ключові слова

Державна політика, охорона здоров'я, нація, захворювання, модель, медико-санітарна допомога, ресурсне забезпечення.

I. Вступ

У системі цінностей, якими дорожить будь-яка цивілізована нація, особливе місце посідає здоров'я. З-поміж інших характеристик індивіда здоров'я вирізняється тим, що воно не лише є найвищою індивідуальною цінністю, а й значною мірою визначає розвиток і реалізацію всього комплексу інших властивостей-здібностей людей і становить першооснову для поліпшення, видозміни, вдосконалення цих різноманітних якісних особливостей людини.

II. Постановка завдання

Мета статті – розробити шляхи оптимізації державної політики України в галузі охорони здоров'я.

III. Результати

На важливості наукового пошуку щодо різних складових державної політики України в галузі охорони здоров'я наголошують дослідники цієї проблеми М. Білинська, О. Біловол, С. Бугайцов, Ю. Вороненко, Ю. Гайдаєв, М. Голубчиков, Т. Грузєва, А. Зіменковський, Д. Карамишев, Б. Криштопа, В. Лехан, В. Лобас, В. Москаленко, А. Нагорна, В. Пасько, М. Поліщук, В. Пономаренко, Я. Радиш, В. Скуратівський, Г. Слабкий, І. Солоненко, В. Таралло, В. Чебан, О. Черниш, О. Шаптала, М. Шутов, Н. Ярош та ін.

Системна криза, в якій уже тривалий час перебуває галузь охорони здоров'я України і яка проявляється сталими тенденціями до зниження показників фізичного та психічного здоров'я нації та негативними явищами у медичній демографії (зростанням рівня смертності на фоні зниження народжуваності та скорочення очікуваної тривалості життя), зумовлюється запущеними економічними проблемами; невідповідністю міжнародним нормам структури та якості харчування в державі та порушеннями в технології виробництва продуктів харчування; низьким матеріальним рівнем життя переважної більшості населення, недостатнім забезпеченням якісним житлом; невеликою частиною національного валового продукту, що виділяється на охорону здоров'я, перекосами інвестиційної політики у розвитку її мережі; низьким рівнем діяльності санітарно-епідеміологічної служби; відсталістю медичних технологій у первинних ланках медичної допомоги, низькою якістю підготовки медичних кадрів та рівнем оплати їх праці; незначною ефективністю науки щодо широкого запровадження її результатів у медичну практику.

Ситуація, що склалася в охороні здоров'я, є критичною. Радикально змінилося місце цієї системи в соціальній сфері, вона сьогодні має конкурувати з іншими соціальними потребами.

Галузі охорони здоров'я необхідна реформа, яка б забезпечила відтворення населення, збереження та зміцнення здоров'я нації, пошук ефективних форм, методів та засобів державного управління демографічним розвитком держави. Але за допомогою яких механізмів її здійснити на практиці – невідомо. Ще гірше виглядає прогнозування після здійснення змін для працівників галузі в процесі прийняття управлінських рішень [1].

На реформування галузі впливають такі фактори [3]:

- політичні фактори – визначення пріоритетів, розподілення ресурсів у суспільстві, всередині системи охорони здоров'я;

- економічні фактори – у всіх країнах при зниженні темпів економічного розвитку оплата медичної допомоги переноситься на її отримувачів, тобто на хворих людей, при економічному зростанні відмічається збільшення виділення коштів з бюджету на охорону здоров'я, тенденції до соціальної справедливості;
- культурні традиції, цінності суспільства – ставлення до охорони здоров'я як до суспільного, колективного блага, ринкових послуг має значення для змін, які відбуваються;
- розуміння явищ – якщо реформа сприймається, як нав'язана із зовні, то вона не викликає довіри, тому в її реалізації виникають труднощі. У період міжурядових змагань і неоднозначного ставлення до реформ суспільства в цілому та окремих груп громадян політика реформ не приводить до суттєвого покращення функціонування системи;
- механізми регулювання взаємодії учасників системи і наявність добре підготовленого менеджменту. За даними ВООЗ, створення нових інститутів управління може призвести до зміни одних співробітників, які мають недостатній професійний рівень підготовки в сфері реформ, на інших, не краще підготовлених, що підвищує невпевненість у проведенні заходів;
- ступінь впровадження та рівень якості інформаційних систем, адекватність інформації про процеси та результати роботи системи;
- взаємодія між секторами охорони здоров'я та іншими сферами життєдіяльності людини – медичними та соціальними установами, стаціонарними відділеннями лікарень та первинною медико-санітарною ланкою, житловим сектором, галуззю сільського господарства, сектором підготовки кадрів, сектором харчування тощо.

Система охорони здоров'я пострадянських країн поступається більшості європейських, близькосхідних та латиноамериканських держав.

За даними ВООЗ, якість системи охорони здоров'я країн не завжди залежить від її розмірів, чисельності населення та стану економіки. Не існує також універсальної рекомендації з організації охорони здоров'я, яка могла б принести успіх і процвітання всім державам. Більшість успішних у цьому відношенні країн світу використовуює власні, іноді унікальні розробки та ідеї.

В усьому світі існують такі спільні проблеми системи охорони здоров'я [2]:

- старіння населення, внаслідок чого збільшується навантаження на систему охорони здоров'я;
- структура захворюваності – збільшується кількість хронічних та інфекційних за-

хворювань, при цьому зменшується кількість гострих;

- безробіття – скорочуються надходження у фонди соціального страхування;
- впровадження новітніх технологій, що також призводить до підвищення витрат;
- більш високі вимоги пацієнтів до якості медичної допомоги.

На сьогодні Українська держава виступає як монополіст у формуванні політики щодо охорони як фізичного, так і психічного здоров'я нації.

Система медичної допомоги до недавнього часу в нашому суспільстві була віднесена до невиробничих сфер народного господарства, а незнання її вартості було чи не найголовнішою методологічною причиною економічної неефективності. Для досягнення оптимальної ефективності економічної діяльності функціонують закони попиту і пропозиції. Попит завжди є обернено пропорційним ціні. Основою закону попиту є принцип максимального задоволення потреб споживача. Максимальне задоволення потреби в товарах та її зменшення у міру насичення залежать від величини доходу споживача. Якщо перенести ці закони на медичну допомогу, то виходить, що чим вищий рівень асигнувань на медичну допомогу, тим більше буде можливостей задовольнити потреби хворого [2].

Проблеми, що накопичилися в суспільстві та системі охорони здоров'я, обґрунтовують збільшення фінансування та спрямування державної політики на покращення показників фізичного та психічного здоров'я.

Початковим етапом оптимізації вітчизняної галузі охорони здоров'я має бути впровадження державних заходів. Вони полягають у формуванні законодавчої бази щодо створення сучасної системи охорони здоров'я. Такою структурою є багаторівнева система, яка об'єднує найбільш ефективні складові базових моносистем – державної (суспільної), страхової та приватної [1].

Унаслідок того, що в Україні набула розвитку державна система охорони здоров'я, багаторівнева модель має створюватися на її основі переважно як державна.

Наступним напрямом реорганізації системи охорони здоров'я є її соціально-економічна складова. Тут необхідно розробляти та впроваджувати в дію багатоканальні механізми фінансування галузі охорони здоров'я, що ґрунтуються на бюджетних, страхових та приватних джерелах, встановлення мінімального фінансування галузі охорони здоров'я у вигляді виділення коштів на одного жителя і створення економічних умов для виходу населення на платоспроможний рівень, який забезпечить нормальне функціонування страхової та приватної медицини [1].

Фінансування є одним із принципів реформування галузі охорони здоров'я, що

передбачає рух коштів через систему охорони здоров'я. Основні функції фінансування полягають у зборі коштів (інкасації) з різних джерел і регіонів, їх об'єднанні та розподілі серед надавачів послуг.

Державна політика у галузі охорони здоров'я має бути спрямована на зміцнення здоров'я усіх верств населення, збільшення тривалості активного життя, формування здорового способу життя [1].

Таким чином, процес вибору пріоритетів пов'язаний з багатьма компромісами: необхідність досягнення рівноваги між інтересами окремої людини і суспільства в цілому, споживачів (страхувальників, держави) і надавачів послуг (медичних установ, лікарів), між ефективністю функціонування системи в цілому та окремих медичних установ, між політичними і економічними завданнями, тобто досягнення соціальної справедливості.

Рішення про вибір пріоритетів не приймаються у вакуумі, їх визначають такі чинники [3]:

- моральні та естетичні причини (часто соціальна та моральна значущість рішень домінує над економічною ефективністю; якщо життя пацієнта знаходиться під загрозою, рішення приймається на користь застосування втручання, навіть тоді, коли це веде до надто дорогої допомоги, а користь лише теоретична);
- якість інформаційного забезпечення рішень (епідеміологічні дослідження, клініко-економічний аналіз);
- політичні мотиви (бюджетні обмеження, лобювання технологій та лікарських засобів фірмами-виробниками);
- попит на послуги (медичні установи, які функціонують у ринкових умовах і заробляють на медичних послугах, прагнуть до максимізації доходів);
- суспільні цінності (у багатьох країнах є лише одиничні приклади участі урядових органів і суспільства у вирішенні питань пріоритетів у сфері охорони здоров'я; не дивлячись на незадоволеність системою, дуже мало громадян схильні брати участь у визначенні пріоритетів).

Система охорони здоров'я основну увагу має приділяти зміцненню здоров'я громадян на індивідуальному рівні. Необхідно управляти зміцненням здоров'я шляхом визначення кількісних показників фізичного, психічного, соціального здоров'я, темпу старіння, виявлення внутрішніх, поведінкових, професійних та зовнішніх чинників ризику, формування у зв'язку із цим позитивної мотивації щодо дотримання здорового способу життя, рекомендацій стосовно збереження та зміцнення індивідуального потенціалу здоров'я, підвищення стійкості організму до шкідливих для здоров'я чинників [2].

На сьогодні у світі склалися три основні форми фінансування системи охорони здо-

ров'я: бюджетна, приватна і страхова. За приватної системи охорони здоров'я передбачається, що весь обсяг надання медичної допомоги пацієнт фінансує самостійно. У нашій країні така форма отримання медичної допомоги доступна лише для дуже обмеженої категорії населення, приблизно 11% [1].

За бюджетної системи – галузь охорони здоров'я фінансується із загальних податкових відрахувань у державний бюджет і охоплює всі верстви населення держави. У нашій країні загальні засади бюджету визначені Бюджетним кодексом, який приймається Верховною Радою України, видатки на фінансування сфери охорони здоров'я з якого становлять лише 2–3%. Ця модель системи охорони здоров'я набула розвитку в Канаді, Великобританії, Швеції, Італії. Із бюджету в Канаді покривається 76% витрат на охорону здоров'я, в Італії – 87%, у Швеції – 97%.

Система страхування здоров'я набула найбільшого розвитку в Бельгії, Японії, Австрії, Франції, Німеччині і запроваджена в Чеській Республіці, яка тепер перебуває на рівні багатьох західних країн [3].

До сьогодні пріоритетною залишається стаціонарна допомога, яка потребує найбільше витрат і при цьому не має можливості використовувати дорогі й ефективні методи дослідження (ангіографію, ендоваскулярні втручання, імплантацію кардіостимуляторів, ендоскопічні втручання тощо) через брак коштів. Значну частину таких методів з успіхом можна проводити амбулаторно. Заощаджені на утримання таких стаціонарів кошти можна використати для забезпечення високоякісної медичної допомоги [3].

Враховуючи те, що перед національною системою охорони здоров'я постали дві дуже складні проблеми – катастрофічна нестача ресурсів та їх нераціональне використання – ефективне функціонування галузі охорони здоров'я можливе за умови впровадження інформаційно-аналітичної моделі формування та реалізації державної політики України в галузі охорони здоров'я, в основу якої покладено принцип створення нормативно-правової бази щодо законодавчого забезпечення системи охорони здоров'я на підставі комплексного аналізу рівня динаміки та тенденцій зміни показників стану здоров'я населення, всебічного вивчення демографічної ситуації, належного ресурсного забезпечення, врахування регіональних особливостей, зарубіжного досвіду та думки громадських організацій.

Виходячи з того, що державна політика України в галузі охорони здоров'я спрямована на підвищення рівня здоров'я, поліпшення якості життя і збереження генофонду української нації, основними складовими інформаційно-аналітичної моделі з форму-

вання та реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я є такі:

- комплексний аналіз показників фізичного та психічного здоров'я населення;
- регіональні особливості території України;
- можливості ресурсного (передусім фінансового та кадрового) забезпечення;
- належне правове регулювання медичної діяльності;
- результати наукових досліджень відповідної проблеми;
- активна участь громадських організацій у формуванні та експертизі державної політики;
- врахування результатів виконання відповідних державних цільових програм на покращення здоров'я народу;
- використання зарубіжного досвіду з формування та реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я.

Скориставшись методичним підходом М. Орел до обґрунтування основних переваг моделі адміністративного реформування, ми визначили основні характеристики інформаційно-аналітичної моделі створення та реалізації державної політики України в галузі охорони здоров'я.

Як свідчать результати експертизи, що здійснювалась співробітниками Секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я, запропонована інформаційно-аналітична модель дає змогу адекватно відображати показники ефективності державної політики, отримувати достовірні дані щодо зміни рівня здоров'я населення України й створює додаткові можливості для узгодження інтересів людини та суспільства в цілому шляхом широкої участі громадянських, зокрема лікарських, організацій у процесі формування та реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я.

Вказана інформаційно-аналітична модель передбачає: здійснення комплексного аналізу передумов щодо необхідності розробки тих чи інших аспектів державної політики України в галузі охорони здоров'я; наукове обґрунтування місії державної політики в галузі охорони здоров'я; визначення принципів та ключових завдань державної політики в галузі охорони здоров'я; узгодження та взаємозв'язок інтересів населення та суспільства в цілому; своєчасне виявлення негативних тенденцій, які можуть впливати на рівень національної безпеки, шляхом аналізу показників здоров'я, смертності та очікуваної тривалості життя; правове регулювання медичної діяльності.

Така модель являє собою форму державного управління як владний механізм упровадження державної політики України в галузі охорони здоров'я шляхом формування взаємодетермінацій різних аспектів політики держави із збереженням інтересів як суспільства в цілому, так і окремої людини.

Варто наголосити на тому, що важливими перевагами авторського варіанта інформаційно-аналітичної моделі формування та реалізації державної політики України в галузі охорони здоров'я є те, що в її основу покладено найважливіші принципи інформаційного забезпечення системи охорони здоров'я, а саме: своєчасність, проблемна орієнтованість, аналітичність, достовірність, прогностичний характер, максимальна повнота узагальнень за обмеженого обсягу, наявність засобів оцінювання узагальнень, обґрунтованість висновків і рекомендацій.

Запропонована інформаційно-аналітична модель для ефективності формування та реалізації державної політики України в галузі охорони здоров'я являє собою сукупність взаємопов'язаних управлінських технологій, які складаються із:

- системно-структурного аналізу комплексного впливу факторів щодо формування ефективної державної політики в галузі охорони здоров'я;
- алгоритму конкретних дій органів державного управління та керівників окремих структурних елементів системи охорони здоров'я з підвищення ефективності державного управління галузі охорони здоров'я;
- запровадження системи обов'язкового державного медичного страхування;
- структурної перебудови системи надання медичної допомоги;
- створення консультативно-діагностичних і спеціалізованих лікувальних центрів та розроблення механізмів щодо можливості спільного їх використання в системі страхової медицини та надання платних медичних послуг;
- створення сучасної системи інформаційного забезпечення охорони здоров'я – єдиного медичного інформаційного поля;
- вироблення й упровадження механізмів забезпечення та контролю якості медичної допомоги;
- впровадження форм єдиної медичної звітності для всіх лікувально-профілактичних закладів держави;
- здійснення практичної взаємодії МОЗ України та всіх відомчих медичних підрозділів щодо вирішення питань надання медичної допомоги в екстремальних ситуаціях;
- створення та практичної реалізації національних програм охорони професійного здоров'я працівників різних галузей;
- кваліфікованої підготовки кадрів з управління охороною здоров'я;
- узгодження роботи лікарських асоціацій та лікарських товариств України.

Реформування системи охорони здоров'я населення та утвердження здорового способу життя необхідно проводити шляхом:

- закінчення розробки та впровадження всіх державних стандартів медичної допомоги та стандартів у сфері надання соціальних послуг;

Держава та регіони

- сприяння удосконаленню організації надання медичної допомоги населенню, насамперед, на селі, оснащення сільських амбулаторно-поліклінічних закладів та фельдшерсько-акушерських пунктів медичними засобами, забезпечення санітарним автотранспортом сільських закладів охорони здоров'я для надання невідкладної медичної допомоги;
- забезпечення технічного переоснащення діючих та утворення нових закладів охорони здоров'я з метою створення сучасної матеріально-технічної бази для впровадження нових ефективних технологій діагностики, лікування та профілактики найпоширеніших захворювань, у тому числі серцево-судинних та онкологічних, особливо дітей;
- реалізації комплексу заходів щодо запобігання та стабілізації рівня інфекційних захворювань, насамперед, соціально небезпечних – ВІЛ-інфекції/СНІДу та туберкульозу, шляхом здійснення інформаційно-просвітницьких заходів з питань профілактики цих захворювань, удосконалення методів моніторингу і контролю за епідеміологічною ситуацією щодо інших інфекційних хвороб;
- завершення підготовки Національного плану дій (дорожньої карти) з реформування системи охорони здоров'я населення, здійснення поступового переходу до фінансування галузі охорони здоров'я з урахуванням кількості та якості наданих населенню медичних послуг та створення умов для переходу до системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування;
- створення єдиної системи надання екстреної медичної допомоги;
- передачі всіх цивільних відомчих закладів охорони здоров'я до сфери управління Міністерства охорони здоров'я;
- розроблення законодавчої бази з метою врегулювання взаємовідносин між надавачами послуг з охорони здоров'я різних форм власності через упровадження контрактної моделі відносин між замовником послуг (державою) та їх надавачами (закладами охорони здоров'я різних форм власності), створення умов для поширення приватної медичної практики;
- удосконалення мережі фізкультурно-спортивних закладів та проведення роботи з підвищення ефективності їх діяльності з метою збільшення кількості населення, охопленого фізкультурно-оздоровчими та спортивно-масовими заходами;
- реалізації завдань та заходів державних цільових програм та програм розвитку, зокрема: Державної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на період

до 2010 року; Державної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2007–2011 роки; Державної програми запобігання та лікування серцево-судинних і судинно-мозкових захворювань на 2006–2010 роки; Загальнодержавної програми протидії захворюванню на туберкульоз на 2007–2011 роки; Національної програми забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, допомоги та лікування ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2004–2005 роки; проведення Всеукраїнської акції “Від первинної ланки до здорової нації”, яку було затверджено наказом МОЗ України від 27.06.2007 р. за № 360.

Тобто для ефективної роботи галузі та системи охорони здоров'я необхідний комплекс заходів, серед яких необхідність:

- здійснити структурну перебудову системи охорони здоров'я з метою підвищення конкурентоспроможності галузі;
- провести реструктуризацію галузі та спрямувати фінансування на потреби пацієнта, а не на утримання галузі;
- чітко виділити заклади охорони здоров'я первинного, вторинного та третинного рівнів, а також високотехнологічні спеціалізовані заклади охорони здоров'я;
- визначити джерела фінансування закладів охорони здоров'я всіх рівнів;
- розмежувати функції закладів охорони здоров'я різних рівнів;
- розробити і впровадити в практику стандарти і протоколи надання медичної допомоги;
- надати закладам охорони здоров'я більшу самостійність у господарюванні, розмежувати функції замовника й надавача медичних послуг, увести конкурентну форму замовлення медичної допомоги та найму на роботу;
- привести кількість спеціалістів у відповідність до європейських та світових стандартів;
- створити медичні та немедичні громадські організації;
- організувати і почати широко впроваджувати заходи профілактичної медицини;
- прийняти закон про соціальне медичне страхування з чітким визначенням третьої сторони.

Попри всі недоліки нормативно-правової бази в Україні вже можна запровадити стратегію автономізації постачальників медичних послуг та найпростіші види контрактних закупівель цих послуг.

Враховуючи те, що роль місцевого самоврядування, пов'язана із внесенням змін до Конституції України та початком процесу політичної реформи, зростає, можна було б здійснити поступове реформування системи охорони здоров'я знизу. Однак для цього необхідні знання та розуміння суті реформ у представ-

ників відповідних органів влади та місцевого самоврядування, адміністраторів та менеджерів закладів охорони здоров'я, медичних працівників, представників фінансових та податкових органів, від яких залежить можливість прийняття необхідних узгоджень мультисекторальних політичних та управлінських рішень. Ці знання необхідно поширювати і серед населення в цілому, адже маючи такі знання, воно може впливати на своїх виборних представників та вимагати від них, наприклад, проведення відповідних рішень щодо автономізації комунальних медичних закладів через місцеві ради.

IV. Висновки

Обґрунтована розробка та практична реалізація державної політики України в галузі охорони здоров'я стануть можливими за умови перебудови системи організації надання медичної допомоги, яка заснована на єдиній правовій, соціально-економічній, технологічній, матеріально-технічній та інформаційній базі, що забезпечує доступність, якість та ефективність кваліфікованої допомоги населенню держави, яка об'єднує всі медичні ресурси спільним управлінням та визначеними механізмами фінансування, місією якої є реалізація державної політики в галузі охорони здоров'я.

Виконання комплексу перелічених загальнодержавних і галузевих заходів з використанням запропонованої інформаційно-аналітичної моделі дасть змогу у повному обсязі реалізувати державну політику України в галузі охорони здоров'я, досягти світових ста-

ндартів у рівнях фізичного, психічного і соціального благополуччя нашого суспільства.

Основними складовими інформаційно-аналітичної моделі з формування та реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я є такі: комплексний аналіз показників фізичного та психічного здоров'я населення; регіональні особливості території України; можливості ресурсного (передусім фінансового та кадрового) забезпечення; належне правове регулювання медичної діяльності; результати наукових досліджень цієї проблеми; активна участь громадських організацій у формуванні та експертизі державної політики; врахування результатів, виконання відповідних державних цільових програм задля покращення здоров'я народу; використання зарубіжного досвіду з формування та реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я.

Література

1. Кризина Н.П. Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення України / Н.П. Кризина // Зб. наук. пр. НАДУ. – К., 2006. – Вип. 1. – С. 305–313.
2. Радиш Я. Проблеми державного управління охороною здоров'я України / Я. Радиш, В. Леха, С. Крюков // Вісник НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 182–188.
3. Солоненко Н. Міжнародні тенденції державної політики та управління реформуванням у галузі охорони здоров'я / Н. Солоненко, І. Солоненко // Вісник УАДУ. – 2001. – № 1. – С. 187–194.

УДК 35.01

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА В ГАЛУЗІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Бовдуй С.С.

Державний проектний інститут "Укрміськбудпроект", м. Харків

Annotation

In the article current state approaches to the administration of housing and communal economy are examined and necessity of application of the offered steps of public policy of reformation of ZHKG of Ukraine is grounded

Анотація

У статті досліджено сучасні підходи держави до управління житлово-комунальним господарством та обґрунтовано необхідність застосування пропонуєваних кроків державної політики реформування ЖКГ України.

Ключові слова

Державне управління, житлово-комунальне господарство, реформування.

I. Вступ

Соціально-економічний розвиток будь-якої країни визначається багатьма факторами, у тому числі територіальним розвитком її регіонів. Важливе місце при цьому відводиться житлово-комунальній сфері, розвиток якої, як і всієї соціальної сфери, підпорядковується головній меті – найбільш повному задоволенню потреб суспільства, що постійно зростають. Чим вищими є темпи соціального розвитку, тим динамічніше змінюються людські потреби, структура життєвих благ, покликаних їх задовольняти та забезпечувати [6].

Житлово-комунальне господарство (далі – ЖКГ) – це галузь народного господарства країни, результати діяльності якої значною мірою визначають соціально-економічні по-

казники розвитку суспільства. В сучасних умовах реформування економіки забезпечення ефективного функціонування ЖКГ стає одним із ключових аспектів трансформування національної економіки.

Ринок житла та житлово-комунальних послуг є складною соціально-економічною системою, яка включає як ринки природних монополій (тепло-, водопостачання та водовідведення), що потребують запровадження відповідного державного регулювання, так і потенційно конкурентні ринки обслуговування (утримання та ремонту житла, вивозу сміття, благоустрою тощо), які на сьогодні є штучно монополізованими. Ті та інші не відповідають очікуванням людини ані щодо кількості та якості надаваних послуг, ані щодо їх вартості, ані щодо можливості обрати ці послуги відповідно до існуючих у споживачів потреб. Людина, яка не задоволена умовами проживання, не забезпечена належним опаленням, отримує воду за графіком, не впевнена у якості питної води – не може нормально працювати, ефективно використовуючи свій потенціал.

Недосконалість системи управління житлово-комунальним господарством в Україні, недостатні темпи реформування призвели до того, що підприємства галузі неспроможні ефективно працювати в ринкових умовах і надавати споживачам послуги належних рівня та якості.

Управлінська ціль розвитку галузі ЖКГ полягає у створенні належних умов для реалізації державної політики у пріоритетних напрямках розвитку сфери житлово-комунального господарства, концентрації на них фінансових, матеріальних та інших ресурсів, виробничого і наукового потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, постачальників, споживачів послуг, які формують та використовують основні фонди ЖКГ України [4].

Сучасні умови господарювання потребують нових підходів до аналізу кількісно-якісного стану ЖКГ. Необхідні обґрунтування пріоритетних напрямів розвитку галузі, науково-методичне забезпечення формування регіональних програм розвитку ЖКГ. Нині очевидно стає необхідність прийняття радикальних рішень, що дали б змогу зберегти соціально прийнятний рівень навантаження на бюджети домогосподарств з боку житлово-комунальних тарифів і водночас забезпечити належну якість надання послуг та запобігання фізичному руйнуванню інфраструктури ЖКГ, що зростає.

Важливість вирішення цих питань зумовлює актуальність дослідження зазначених проблем на державному та місцевому рівнях як у теоретичному, так і практичному аспектах.

Попри наявність численних публікацій з питань розвитку галузі житлово-комунального господарства, її санації, антикризового управління, недостатньо приділено увагу вивченню особливостей державного регулювання процесів реформування підприємств ЖКГ. До сьогодні ведуться наукові суперечки щодо підходів держави до регулювання цих процесів. Питанню державного управління житлово-комунальним господарством присвячені наукові дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних учених. Вагомий внесок у розвиток цієї проблеми зробили: В. Бабич, А. Безлюдов, Б. Данилишин, О. Дацій, І. Дроган, Т. Качала, Т. Осипенко, В. Письмаченко, В. Чиркін, А. Шевська та ін.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз сучасного стану житлово-комунального господарства України, теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо державної політики реформування галузі, виходячи із пріоритетів стратегічного і соціально-економічного розвитку країни.

III. Результати

Соціальне і політичне значення питань житлово-комунальної сфери неможливо переоцінити. Із цими питаннями будь-який громадянин стикається щодня. Загальновідомо, що стан житла, у тому числі під'їздів, дворів та вулиць, температура батарей опалення і чистота водопровідної води являють собою один з основних показників якості життя, відношення плати за ці послуги до власних доходів – до рівня життя, а можливість впливу на зміну ситуації в ЖКГ – рівня реальної свободи. Ступінь задоволеності населення станом житлово-комунального обслуговування є оцінкою діяльності влади та органів місцевого самоврядування. З огляду на це, реформування галузі має здійснюватися дуже виважено й обережно та враховувати громадську думку, що домінує.

Аналізуючи сформовану ситуацію в ЖКГ України, варто зазначити про незадоволеність всіх учасників економічних відносин у цій галузі. Споживачі послуг і підприємства не задоволені якістю: безперервністю, дотриманням температурного й санітарного режимів та інші, що призводить до величезних сум неплатежів населення, боргів бюджетних організацій і підприємств. Це, у свою чергу, спричиняє значне відставання доходів підприємств і організацій галузі від експлуатаційних витрат, що позбавляє можливості розвивати виробництво, поповнювати оборотні кошти, обновляти основні фонди. Внаслідок цього на підприємствах галузі функціонує значна частина морально застарілого й фізично зношеного устаткування (котли, насоси, інженерні мережі тощо), заміна яких могла б значною мірою сприяти зменшенню вартості житлово-

комунальних послуг і економії енергоресурсів [2].

В ЖКГ України на сучасному етапі спостерігається поєднання проблем економічного, організаційного та технологічного походження. Ключовими проблемами вітчизняного ЖКГ вважають:

- низьку якість житлово-комунальних послуг;
- високий ступінь регіональної диференціації стану забезпеченості та якості надання житлово-комунальних послуг;
- зношеність основних фондів галузі, застарілість технологій і, як наслідок, значні витрати (води, теплової енергії тощо) та низька енергоефективність (близько 70% житлового фонду збудовано до 1970 р., зношеність основних фондів перевищує 60%, енергоємність послуг у 2,5–3 рази перевищує показники європейських держав; якщо на початку 1990-х рр. у середньому в Україні на 100 км комунальних мереж припадало 30–40 аварій, то останніми роками цей показник сягнув 180 аварій на 100 км водопроводу та 10–20 – на 100 км мереж теплопостачання);
- невідповідність наявних інфраструктурних потужностей вимогам та потребам, що зростають;
- високий рівень монополізації сфери надання житлово-комунальних послуг та слабкий розвиток конкуренції у цьому секторі;
- недосконалість нормативно-правового регулювання діяльності галузі, насамперед, у сфері диверсифікації постачальників послуг;
- непрозорість формування цін/тарифів за послуги та поточної діяльності підприємств ЖКГ;
- неефективну систему управління, злиття замовника і підрядника і водночас розрив між споживачем і замовником послуг;
- незавершеність приватизації житлового фонду у частині асоціювання власників житла у багатоквартирних будинках в об'єднання співвласників (ОСББ);
- хронічне фінансове недоотримання.

Значний запас міцності житлово-комунальної інфраструктури, закладений у минулому, вже вичерпано, впродовж останніх двох десятиліть галузь не оновлювалася. Існуючий стан ЖКГ України є результатом постійного зниження обсягів інвестицій, вкладених у цю сферу. Проблеми житлово-комунального сектора реально загрожують національній безпеці.

Початок перетворень у галузі, труднощі й помилки початкового етапу житлово-комунальної реформи дають змогу сформулювати ряд принципів, які сприятимуть підвищенню ефективності заходів реформи [3]:

1. Здійснення житлово-комунальної реформи має відбуватися комплексно. Із двох основних завдань реформи – перехід до самофінансування ЖКГ за рахунок підвищення частки платежів населення в його фінансування і підвищення ефективності розвитку цієї сфери за рахунок її включення в ринкові відносини – пріоритет надається, на жаль, розв'язанню першого завдання. Розрив у їхньому вирішенні може призвести до дискредитації самої ідеї реформи.

2. Принцип самофінансування ЖКГ. Головна мета реформи полягає в тому, щоб включити житлово-комунальні послуги в ринкову сферу: послуги виробників мають оплачувати самі споживачі з урахуванням кількості і якості використаних послуг. Це дасть змогу звільнити бюджетні кошти і запобігти перетворенню міських бюджетів у бюджети ЖКГ.

3. Принцип соціальних гарантій. Житлово-комунальна реформа є складовою соціальної політики, тому вона має відповідати таким вимогам: витрати не повинні перевищувати певної частки загального сукупного доходу родини; високоприбуткові групи населення мають оплачувати витрати на утримання свого житла повністю, населення з низькими доходами – одержувати компенсацію для відшкодування витрат на оплату соціальної норми житлово-комунальних послуг.

4. Принцип державного й суспільного контролю. Здійснення реформи ЖКГ має бути взяте під контроль. Об'єктом контролю повинні стати якість житлово-комунальних послуг і об'єктивність витрат ЖКГ, пропонованих до оплати.

Для цього на державному рівні та на місцях створено спеціальні служби. Державний нагляд і контроль за використанням та утриманням житлового фонду та об'єктів комунального господарства здійснюються державною житлово-комунальною інспекцією. Державна житлово-комунальна інспекція має центральний і територіальні органи, які утворюють єдину систему державного контролю за додержанням центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами вимог щодо забезпечення належного технічного стану житлового фонду, надання населенню житлово-комунальних послуг відповідно до вимог нормативно-правових актів, цільового використання, належного обслуговування та ремонту житлового фонду, об'єктів комунального господарства.

Крім того, необхідно вдосконалювати роботу антимонопольних служб та їхній контроль за встановленням комунальних тарифів шляхом оцінювання об'єктивності витрат підприємств – природних монополістів при формуванні цін, а також шляхом пере-

ходу на договірні відносини, у тому числі які укладаються на контрактній основі. У цьому напрямі розпочала свою роботу Національна комісія регулювання на ринку комунальних послуг. Важливою умовою успішної реалізації житлово-комунальної реформи є також громадський контроль з боку населення, його активна участь у захисті прав споживачів житлово-комунальних послуг. Досвід інших країн показує, що цю функцію можуть виконати товариства власників квартир (кондомініуми).

5. Розвиток конкурентного середовища на основі демонополізації галузі. Високий ступінь монополізації та відсутність конкуренції в сфері ЖКГ призвели до того, що тарифи на житлово-комунальні послуги завищені при низькій якості самих послуг. Для створення конкурентного середовища в ЖКГ необхідно виділити реальні напрями, де можуть з'явитися підприємства-конкуренти, й організувати на початковому етапі їхню підтримку. До таких напрямів відносяться прибирання вулиць, ремонт будинків, вивіз побутових відходів і ремонт мереж. Розвитку конкурентоспроможного середовища сприяють лібералізація доступу до виробництва послуг, проведення конкурсних торгів на одержання права на обслуговування.

Управління і реформування житлово-комунального господарства на сучасному етапі розвитку народного господарства України має ґрунтуватися на обліку регіональних особливостей економічних відносин областей держави. У ЖКГ України склалася критична ситуація, і виправити її може тільки відтворювальний підхід до державного управління житлово-комунальним господарством.

Вибір стратегії розвитку житлово-комунального господарства на перспективу має ґрунтуватись на таких вихідних положеннях:

- визнання багатоваріантності і навіть альтернативності можливих стратегічних напрямів розвитку;
- забезпечення їх узгодженості з основними напрямками державної регіональної економічної політики, концепцією трансформаційних перетворень у державі, інвестиційними ресурсами та кредитними вкладеннями;
- високий рівень комплексності галузі;
- різноманіття форм підпорядкованості у територіальному розрізі;
- багатоланковість структури;
- специфічність критеріїв оцінювання ефективності;
- висока залежність виробничої структури та організації управління від розмірів господарства;
- стохастичний характер процесів, що відбуваються у цій сфері господарювання [5].

Основними пріоритетами розвитку житлово-комунального господарства України є:

- 1) вдосконалення нормативно-правової бази;
- 2) вдосконалення системи управління в галузі з урахуванням ринкових відносин;
- 3) фінансова стабілізація галузі;
- 4) технічне переоснащення ЖКГ.

Реформування житлово-комунального господарства потребує не тільки координації зусиль багатьох міністерств та відомств, а й перенесення центру ваги реалізації проблем на місце. У зв'язку із цим великого значення набуває діяльність органів місцевого самоврядування, які мають значні повноваження у галузі житлово-комунального господарства.

Чинна система управління є архаїчною, орієнтованою на дотаційні схеми фінансування і планово-витратні методи господарювання. Відсутність самостійності не стимулює низові базові підприємства галузі до підвищення ефективності діяльності і пошуку прогресивних методів господарювання. З іншого боку, розпорошеність і громіздкість управління галуззю не відповідають інтересам справи, значно знижує оперативність прийняття управлінських рішень.

Для підвищення ефективності розвитку ЖКГ необхідно:

- враховуючи позитивний досвід провідних країн світу, звільнити від оподаткування прибуток підприємств, спрямований на впровадження ресурсо- та енергоощадних інновацій;
- залучати ресурси приватного сектора, що може бути одним із найефективніших шляхів покращення діяльності житлово-комунального господарства.

Чіткі і прозорі правила гри, встановлені державою, є передумовою для забезпечення позитивного ефекту від залучення капіталу приватного сектора.

У більшості зарубіжних країн відбувається загальне "розчарування" державним сектором у комунальній галузі. Проте це не означає, що роль держави або органів місцевого самоврядування має зменшуватися чи нівелюватися. Навпаки, чим вищим стає рівень залучення коштів приватного сектора в галузь, тим суттєвішою має бути роль органів влади центрального чи місцевого рівня.

Одним із визначальних завдань центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має стати забезпечення комплексного виконання Загальнодержавної програми реформування і розвитку ЖКГ.

У світлі вищенаведеного принципово важливим є коректне визначення пріоритетів та послідовності реалізації завдань щодо реформування українського ЖКГ, радикального підвищення якості послуг, ефективності

використання державних капіталовкладень у цей сектор та диверсифікації джерел інвестицій, запровадження сучасних дієвих інструментів регулювання діяльності природних монополій у цій сфері. Це вимагатиме реалізації державної політики за такими напрямками:

- послідовна демонополізація ЖКГ, створення конкурентного середовища і ринку послуг, реструктуризація підприємств і організацій цього сектора, залучення приватних підприємств до обслуговування житлового фонду;
- формування науково та економічно обґрунтованих механізмів визначення вартості житлово-комунальних послуг на підставі конкурентних ринкових механізмів та сучасної системи стандартів якості, економічних механізмів заохочення енергозбереження, залучення до регулювання тарифів на комунальні послуги незалежних регуляторних органів;
- посилення можливостей впливу та відповідальності за становище в галузі ЖКГ місцевих органів влади шляхом збільшення рівня їх фінансової самостійності та диверсифікації джерел фінансування;
- надання державної і муніципальної фінансової підтримки процесу модернізації житлово-комунального комплексу на основі сучасних технологій і матеріалів;
- поетапний перехід на прямі договірні відносини між споживачами та постачальниками комунальних послуг і формування відповідних інституційних структур;
- створення нормативно-правової та методичної бази для забезпечення конкуренції між виконавцями за право надання житлово-комунальних послуг, які не є предметом природної монополії, заохочення залучення приватних підприємств до обслуговування житлового фонду;
- забезпечення безперебійної роботи системи житлових субсидій з метою мінімізації втрат сектора ЖКГ внаслідок недостатньої платоспроможності споживачів в умовах зростання тарифів;
- впровадження системного моніторингу органами місцевого самоврядування технічного стану житлового фонду та об'єктів інженерної інфраструктури житлово-комунального комплексу, впровадження систем обліку і регулювання споживання ресурсів (води, газу, енергії) на рівні житлового будинку;
- поширення страхових механізмів захисту житла та складових комунальної інфраструктури з можливістю термінового отримання коштів у разі виникнення ситуацій, що вимагають невідкладного рішення;
- цілеспрямоване здійснення ефективної енергоощадної політики, спрямованої на зменшення витрат та втрат енергоносіїв у житлово-комунальному господарстві;

- запровадження дієвих механізмів реалізації державою контрольних функцій у сфері ЖКГ, зокрема, гарантування захисту прав споживачів житлово-комунальних послуг та відповідності цих послуг єдиним державним стандартам якості, регулювання діяльності природних монополій у сфері ЖКГ, забезпечення дотримання соціальних та екологічних стандартів у діяльності комунальної сфери;
- залучення приватного сектора до розвитку житлово-комунальної інфраструктури тощо.

Умовами залучення приватного сектора у житлово-комунальну сферу є:

- 1) формування концептуальних засад розвитку галузі на довгострокову перспективу;
- 2) передбачуваність та прогнозованість тарифної політики на середньо- та довгострокову перспективу;
- 3) визначення принципів бюджетної підтримки галузі на період приведення тарифів на житлові послуги до економічно обґрунтованого рівня;
- 4) розвиток сучасних механізмів публічно-приватного партнерства (приватизація, концесія, оренда, управління, спільна діяльність), у тому числі механізмів соціального партнерства бізнесу та влади;
- 5) удосконалення нормативно-правового регулювання в цій сфері.

Специфічні особливості житлово-комунального господарства (територіальна роз'єднаність житлово-комунальних об'єктів, що підлягають обслуговуванню, необхідність оперативного виконання робіт, їх значні обсяги і трудомісткість, вимоги до параметрів та режимів засобів механізації) визначають широке розповсюдження в галузі нових технологій, диспетчеризації управління технологічними процесами, широке використання спеціальних машин і механізмів, приладів контролю та обліку, механізації ручних процесів.

На сьогодні основними рисами моделі розвитку ЖКГ, яка пропонується державою, можна вважати:

- формування організацій співвласників багатоквартирних будинків;
- упровадження конкурентних механізмів в управлінні та наданні житлово-комунальних послуг;
- корпоратизацію і приватизацію підприємств ЖКГ та впровадження договірних відносин між ними та органами місцевого самоврядування і виконавчої влади;
- стабільний розвиток підприємств ЖКГ, а також забезпечення транспарентності функціонування і ціноутворення;
- модернізацію інженерної інфраструктури, впровадження нових, у тому числі енергоощадних технологій.

Практична реалізація зазначених напрямків повинна мати три основні пріоритети:

1. Забезпечення дієвого регулювання діяльності природних монополій у сфері ЖКГ з метою мінімізації соціальної "ціни" реформування сектора.

2. Підвищення енергоефективності ЖКГ з метою зниження собівартості послуг та скорочення сумарних енерговитрат національної економіки.

3. Раціоналізація системи управління ЖКГ з метою забезпечення ефективного поточного функціонування та цілеспрямованого реформування сфери.

Особливості організації та функціонування підприємств ЖКГ (фондоємність, наявність великих виробничих потужностей і площ, територій комунальної власності: прибудинкових територій, міських парків, садів тощо) обумовлюють можливість надання додаткових послуг споживачам, а отже, отримання додаткових доходів, прибутків задля досягнення сталого фінансового стану.

Але реалізація будь-якого державного або місцевого проекту залежить не тільки від самої програми дій, якою б хорошою вона не була, а також від людей, дійсно зацікавлених у її виконанні. На сьогодні значною проблемою на шляху реалізації програм реформування галузі є стійка апатія населення. Без підйому активності людей влада нічого не доб'ється. Необхідно розуміти, що поодиначі захистити свої права неможливо. І для цього треба виходити на нові рівні об'єднань: будинкові комітети, суспільства співвласників багатоповерхових будинків, приватні ЖЕКи, потрібно впливати на органи місцевого самоврядування через своїх депутатів.

Тому доцільним, з огляду на стимулювання позитивної динаміки процесів, є проведення роботи, спрямованої на прискорення формування інститутів, що визначають взаємини сфери утримання й обслуговування будівель. Для того, щоб мешканці будинку могли впливати на обслуговувальну організацію, вони як сукупність споживачів повинні мати право відмовитися в будь-який момент від її послуг, обравши іншого виконавця. Досвід розвинутих країн свідчить, що таким чином можливо під тиском споживачів добитися підвищення якості послуг, а також більшої економічності розподілу витрат. Споживачі зваженіше, ніж представники органу місцевого самоврядування, підходять до проблеми вибору, вони здатні оцінити більшу кількість значущих для них параметрів пропонованих послуг. Вони мають у своєму розпорядженні фактично недоступну для органів місцевого самоврядування інформацію про дійсні терміни ліквідації дрібних і великих аварій на внутрішньобудинкових інженерних комунікаціях, про кваліфікацію фахівців, здатність керівників експлуатаційних підприємств у стислі термі-

ни вирішувати проблеми взаємодії з постачальниками комунальних послуг [7].

Отже, нова система економічних відносин у житлово-комунальному господарстві має припускати принципову зміну як функцій її учасників, так і механізму їх взаємодії та організації фінансових потоків. При обслуговуванні багатоквартирних будинків центральним елементом системи, вузлом усіх суперечностей є суб'єкт господарювання, який забезпечує взаємозв'язки споживачів і виробників послуг. Тому саме він має виступати базовим елементом переходу на ефективні моделі культури продажів (реалізації) житлово-комунальних послуг населенню. Основною ідеєю реформування відносин має стати посилення активності громадян як суб'єктів, найбільшою мірою зацікавлених в ефективному витрачанні коштів. А органам місцевого самоврядування доцільніше надавати мешканцям допомогу в організації сучасної системи утримання й обслуговування житлового фонду, забезпечення житлово-комунальними послугами та сприяти розвитку інститутів, які організують громадян як власників житлового фонду, здатних впливати на ринок житлово-комунальних послуг з метою забезпечення власних запитів і вимог соціуму.

Таким чином, управлінські впливи на об'єкти житлово-комунального господарства можуть здійснюватися шляхом використання широкого арсеналу інструментів – організаційних, економічних, фінансових, кадрових та адміністративних.

IV. Висновки

Реформування і розвиток житлово-комунального господарства – складне системне завдання, реалізація якого має відбуватися із залученням широкого кола суб'єктів державного управління, органів місцевого самоврядування, науковців, громадськості, пересічних громадян. Всі учасники цього процесу мають розуміти необхідність такого реформування, його мету, пріоритетні завдання, принципи та механізми проведення реформ, складності, що виникнуть на цьому шляху, часовий термін проведення реформ та їх результат.

Лише такий підхід до реформування ключової для життєзабезпечення суспільства галузі дасть змогу досягти намічених цілей та уникнути соціальної напруги в суспільстві, а використання запропонованих підходів задля ефективного поточного функціонування та цілеспрямованого реформування сфери може істотно вплинути на розвиток галузі житлово-комунального господарства.

Література

1. Закон України "Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки" // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 46. – С. 512.

2. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства: опыт и перспективы деятельности : монография / [Л.В. Беззубко, А.Н. Шамонова, С.А. Ефимочкина, Б.И. Беззубко]. – Донецк : Норд-компьютер, 2008. – 200 с.
3. Дацій О.І. Наукові принципи розвитку Житлово-комунального господарства та побудова цільових комплексних програм / О.І. Дацій // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2006. – № 4. – С. 46–50.
4. Менеджмент в сфері услуг : учеб. пособ. / [В.В. Дорофиев, С.Ф. Поважный, И.Н. Осипенко и др.]. – Харьков, 2004. – 824 с.
5. Регуляторна реформа у житлово-комунальному господарстві України: аналітична доповідь по проекту “Програма розробки політики” // Регуляторна реформа у житлово-комунальному секторі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.icps.com.ua>.
6. Строкань Т.М. Регіональний розвиток житлово-комунального господарства України / Т.М. Строкань. – Черкаси : ЧІТІ, 2001. – 326 с.
7. Студінський В.А. Маркетинг у житлово-комунальній сфері : навч. посіб. / В.А. Студінський ; Державна академія житлово-комунального господарства. – К. ; Житомир : ДАЖКГ : Волинь, 2001. – 312 с.

УДК 351.84

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИСТАВКОВО-ЯРМАРКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Болдін О.С.

аспірант Харківської державної академії культури

Annotation

In the article the analysis of basic constituents of organizational-legislative mechanism of government control of exhibition-fair activity in Ukraine is carried, and the ways of development of the organizational-legislative providing of this sphere are offered.

Анотація

У статті здійснено аналіз основних складових організаційно-правового механізму державного регулювання виставково-ярмаркової діяльності в Україні та запропоновано шляхи подальшого розвитку організаційно-правового забезпечення цієї сфери.

Ключові слова

Виставково-ярмаркова діяльність, виставково-ярмаркові заходи, державне регулювання, організаційно-правовий механізм державного регулювання.

I. Вступ

Виставково-ярмаркова діяльність (далі – ВЯД) відноситься до числа істотних факторів, що стимулюють розвиток усіх галузей вітчизняної економіки, тому вона закономірно стає об'єктом державної уваги й контролю. Організація виставково-ярмаркових заходів в інтересах України надасть можливості значно прискорити процеси економічних реформ і перетворень, стабілізувати становище в економіці, сприятиме відродженню власного виробництва. Виставкова діяльність на рівні окремої галузі, зовнішньоекономічної діяльності підприємства, управлінські аспекти функціонування виставкового підприємства, проблеми організації виставково-ярмаркових за-

ходів уже давно знаходяться в центрі уваги вчених у сферах менеджменту та маркетингу та є предметом досліджень Т. Ананьєвої, І. Багрової, В. Власюк, О. Гетьман, О. Григоренко, О. Гуменної, Л. Назаренко, Н. Рєдіної, А. Романова, І. Філоненко та інших науковців. Однак, питання необхідності державного регулювання ВЯД, визначення допустимих меж впливу держави та можливостей державної підтримки цієї сфери є досить новими у науковій літературі та потребують більш глибокого дослідження. В умовах відсутності державної стратегії підтримки ВЯД в Україні особливої актуальності набуває наукове обґрунтування системи законодавчого забезпечення, що сприятиме ефективному розвитку національної виставкової діяльності.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз основних складових організаційно-правового механізму державного регулювання виставково-ярмаркової діяльності в Україні та обґрунтування шляхів його вдосконалення.

III. Результати

В Україні, на відміну від цілого ряду зарубіжних держав, таких як США, Німеччина, Італія, Іспанія, Єгипет та ін., не прийнято єдиного правового акта щодо регулювання основних аспектів ВЯД. Різні питання зазначеної діяльності в Україні регулюються як законодавчими актами загального характеру, так і нормативними правовими актами Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади, регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування.

Україна поки не має у своєму розпорядженні Закону “Про виставково-ярмаркову діяльність”, але підготовчі кроки вживаються вже протягом більше, ніж десять років. Серед документів, які започаткували державне регулювання ВЯД, можна виділити Указ Президента України “Про заходи щодо вдосконалювання виставкової діяльності в Україні” від 30.10.1996 р. № 1015/96 (з урахуванням змін від 22.01.2000 р. і 30.04.2001 р.) [4]. Цим Указом, зокрема, було затверджено створення Ради з питань виставкової діяльності й визначено коло її повноважень, розробку концепції й державної програми розвитку виставкової діяльності, процедуру створення Національного виставкового центру України, підлеглого Кабінету Міністрів України. Статус Ради як консультативного органу при Президенті України було визначено у його Розпорядженні “Про Раду з питань виставкової діяльності в Україні” від 27.03.2001 р. з виділенням таких основних завдань Ради, як підвищення рівня ВЯД з метою посилення її впливу на науково-технічне й технологічне відновлення вітчизняного виробництва.

Важливе значення для ВЯД мало Розпорядження Президента України “Про вдосконалення проведення виставково-ярмаркових заходів в Україні” від 02.10.2000 р. № 343/2000-рн, яке зобов'язувало Кабінет Міністрів передбачати в загальнодержавних програмах соціально-економічного розвитку проведення спеціалізованих виставок і ярмарків з найбільш актуальної тематики, щорічно затверджувати участь України у виставці за кордоном, передбачати для цих цілей фінансові ресурси, забезпечувати реалізацію програм навчання кадрів у сфері ВЯД.

Для регулювання питань, пов'язаних з організацією й проведенням виставково-ярмаркових заходів на території України, а також участю українських організацій у виставках і ярмарках за кордоном, Урядом у 2007 р. була розроблена й схвалена Концепція розвитку виставково-ярмаркової діяльності в Україні (далі – Концепція), затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 22.08.2007 р. № 1065 [3].

Метою Концепції є забезпечення ефективного розвитку виставково-ярмаркової діяльності, регулювання відносин її суб'єктів, визначення пріоритетів удосконалення такої діяльності.

Відповідно до Концепції, основними завданнями у сфері ВЯД є:

- визначення пріоритетів з урахуванням галузевих і географічних чинників;
- посилення державної підтримки та сприяння організації експозицій продукції пріоритетних галузей національної економіки на міжнародних виставках та ярмарках;

- створення сприятливих умов для виходу вітчизняних товаровиробників на зовнішній ринок;
- сприяння науково-технічному і технологічному оновленню вітчизняного виробництва;
- залучення інвестицій і кредитів для розвитку національної економіки;
- створення умов для активної участі вітчизняних та іноземних компаній і організацій у виставках і ярмарках в Україні;
- забезпечення прозорості виставкової діяльності, захисту від проявів недобросовісної конкуренції та створення рівних умов для суб'єктів виставкової діяльності.

Спроба систематизації нормативно-правових засад державного регулювання ВЯД була зроблена у липні 2005 р., коли групою депутатів було подано проект Закону “Про виставкову діяльність в Україні” (реєстраційний номер проекту 7812) [1]. У проекті представлені нові форми регулювання правових, економічних та організаційних засад, що виникають у процесі підготовки і проведення виставкових заходів в Україні та за участю нашої держави у виставкових заходах за кордоном.

Закон “Про виставкову діяльність в Україні” передбачає такі завдання:

1) поєднати зусилля усіх суб'єктів виставкової справи в Україні: законодавчої та виконавчої влади всіх рівнів, Української та регіональних торгово-промислових палат, фахових та галузевих об'єднань підприємців та промисловців, окремих підприємств та засобів масової інформації у справі економічної розбудови України та зміцнення позицій України на політичній арені світу;

2) використовувати виставково-ярмаркові заходи з метою:

- збору та обробки інформації для використання її при розробці власної внутрішньої та зовнішньої економічної політики;
- просування на світовому ринку товарів та послуг вітчизняного виробника;
- залучення в Україну, для забезпечення власного економічного розвитку, новітніх технологій, обладнання тощо з інших країн, якщо ці товари не виробляються в Україні;

3) чітко визначити головні напрями і пріоритети розвитку, критерії взаємовідносин між усіма суб'єктами ВЯД;

4) забезпечити дієвий контроль за використанням коштів Державного та місцевих бюджетів, які спрямовуються на підтримку виставково-ярмаркових заходів.

Законопроектом передбачено створення нових державних спеціалізованих структур, які регулюють та координують сферу ВЯД. Зокрема, у законопроекті зазначено, що керівництво виставковою діяльністю в Україні здійснюється Національною радою України

з виставкової діяльності, яка підпорядковується Верховній Раді України.

Національна рада України з виставкової діяльності створюється з метою:

- використання виставкової галузі у справі економічної розбудови України та зміцнення її позицій на політичній арені світу;
- поєднання зусиль усіх суб'єктів виставкової діяльності в Україні – органів законодавчої та виконавчої влади всіх рівнів, фахових та галузевих об'єднань підприємств та промисловців, окремих підприємств та засобів масової інформації – для цивілізованої співпраці у середовищі ринкових відносин;
- державної підтримки і регулювання виставкової діяльності в Україні;
- регулювання правових взаємовідносин, що виникають між суб'єктами у процесі виставкової діяльності в Україні.

Законопроектом передбачено, що Національна рада України з виставкової діяльності визначає головні напрями, загальні засади, вимоги до організації виставкової діяльності в Україні і контролює діяльність усіх суб'єктів виставкової діяльності в державі. Крім того, Національна рада України з виставкової діяльності затверджує ранги і статус виставкових заходів та державний план виставкової діяльності в Україні.

Відповідно до розділу 3 законопроекту, з метою координації та контролю за виставковою діяльністю в Україні передбачено створення Виставкової палати України, яка входить до складу Торговельно-промислової палати України в якості окремого самостійного підрозділу і діє на підставі Закону України "Про Торгово-промислові палати в Україні".

До обов'язків Виставкової палати України входить:

- розробка проектів законодавчих та підзаконних актів з виставкової діяльності, нормативних документів, доповнень до них, Положення про ранги і статус виставкових заходів в Україні, Державного плану проведення виставок в Україні та участі України у виставкових заходах за кордоном;
- контроль за діяльністю вітчизняних та зарубіжних виставкових підприємств в Україні;
- видача ліцензій на право проведення виставкових заходів в Україні вітчизняними та зарубіжними виставковими підприємствами, на використання термінів "виставка" або "ярмарок" у підприємницькій діяльності, на організацію експозицій України на міжнародних виставках за кордоном, які проводяться згідно з Державним планом участі України у виставкових заходах за кордоном та за державної підтримки; на організацію національних виставок України в інших державах.

Проектом закону про виставкову діяльність передбачено створення Національного

експертно-аналітичного центру, який забезпечує проведення на виставкових заходах роботи експертних груп і аналітичну обробку отриманої інформації.

З огляду на те, що виставкова діяльність потребує специфічного інформаційно-маркетингового забезпечення, у складі Національного експертно-аналітичного центру планується створення Центру з інформаційно-маркетингового забезпечення виставкової діяльності.

Серед функцій цього підрозділу визначено:

1) створення банку даних реквізитів виставкових підприємств; реквізитів осіб, які займаються проектними, будівельними роботами, транспортним і сервісним обслуговуванням виставкової галузі; тематик, місць і термінів проведення виставкових заходів; тарифів та умов участі експонентів у виставкових заходах; наявних у виставкових підприємств виставкових площ, обладнання і сервісних умов;

2) розробка рекомендацій до Державного плану проведення виставкових заходів;

3) розповсюдження інформації довідкового і рекламного характеру про виставкову діяльність в Україні;

4) сприяння встановленню і розвитку зв'язків між вітчизняними та зарубіжними виставковими підприємствами і установами, із засобами масової інформації;

5) розробка нормативних документів щодо інформації та її використання стосовно виставкової діяльності;

6) підготовка і проведення навчальних заходів для українських виставкових підприємств щодо інформаційно-маркетингових відносин; українських підприємств та установ щодо інформаційно-маркетингового забезпечення при підготовці та під час участі у виставкових заходах; засобів масової інформації щодо виставкової діяльності;

7) надання довідок і проведення консультацій з питань виставкової діяльності або виставкових заходів як в Україні, так і за кордоном;

8) створення відповідної репутації виставкової справи в Україні.

Передбачається, що фінансування з бюджету запропонованих до створення згідно із Законом спеціалізованих структур буде проводитись лише на стадії їх формування. Подальше фінансування цих структур буде проводитись за рахунок відрахування частки прибутку організаторів виставкових заходів, оплати виконання замовлень та власної комерційної діяльності.

На наш погляд, запропонована законопроектом система державного управління виставковою діяльністю є занадто зарегульованою та передбачає утворення громіздкого адміністративного апарату з обмеження прав суб'єктів підприємницької діяльності.

Недоліком законопроекту, а також чинної Концепції розвитку виставкової діяльності в Україні, є те, що в них не визначено форми державної підтримки ВЯД. На наш погляд, необхідно доповнити законопроект та концепцію більш детальним описом форм та методів державної підтримки, серед яких мають бути:

- організаційна підтримка, що виражається у сприянні залученню вітчизняних та зарубіжних експонентів до участі у виставково-ярмаркових заходах, у формуванні організаційних комітетів цих заходів;
- фінансова підтримка, яка може здійснюватися за рахунок фінансових засобів, закладених у Державному бюджеті на розвиток ВЯД;
- надання статусу шляхом затвердження графіків проведення виставково-ярмаркових заходів на всіх рівнях виконавчої влади;
- інформаційна підтримка, що передбачає формування інтегрованої інформаційної системи забезпечення ВЯД.

Організаційна підтримка з боку держави може здійснюватися під час підготовки та проведення пріоритетних з точки зору української економіки виставково-ярмаркових заходів на території України, а також при організації участі українських організацій у виставково-ярмаркових заходах за кордоном, які мають важливе значення для торговельно-політичних та економічних інтересів України.

Необхідно мати на увазі, що організаційна підтримка виставково-ярмаркового заходу тісно пов'язана з інформаційною підтримкою і може виражатися у такому:

- сприяння органів державної влади у залученні вітчизняних підприємств та організацій – учасників виставки (ярмарки);
- формування організаційного комітету для підготовки найбільш значущих виставково-ярмаркових заходів з метою координації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підвищення рівня заходу, надання йому статусу державної підтримки;
- залучення представництв України з торговельно-економічних питань та посольств України за кордоном до організації виставково-ярмаркових заходів за кордоном, а також до запрошення іноземних учасників на міжнародні виставки та ярмарки на території України.

Фінансова підтримка може мати пряму форму, тобто безпосереднє фінансування виставково-ярмаркових заходів з державного та місцевих бюджетів, а також непряму – через підтримку розвитку матеріально-технічної бази виставкової діяльності.

З метою фінансової підтримки розвитку та вдосконалення матеріально-технічної бази

виставкової діяльності необхідно розробити програму розвитку матеріально-технічної бази ВЯД. Така програма має містити дані про стан усіх виставкових комплексів України, їх характеристики, опис виставкових заходів, що там відбуваються, економіко-фінансові показники, розрахунок прибутків та збитків за попередній рік, потребу у фінансуванні поточної діяльності, бюджетної ефективності комплексу за попередній рік, проект розвитку комплексу з економіко-фінансовими показниками, план введення додаткових потужностей, план-графік інвестицій, оцінку економічного ефекту від реформування виставкової діяльності комплексу та перспективи розвитку комплексу.

Особлива увага в зазначеній програмі має бути приділена питанням залучення інвестицій, у тому числі іноземних, а також обґрунтуванню можливостей виділення коштів з державного та місцевих бюджетів.

Основним завданням інформаційної підтримки є створення інтегрованої інформаційної системи забезпечення ВЯД в Україні, яка дасть змогу організувати інформаційне забезпечення вітчизняних товаровиробників – потенційних учасників виставково-ярмаркових заходів – з широкого спектра питань, які представляють практичний інтерес, з використанням Інтернету і засобів масової інформації. Ця система має охоплювати як підготовку і проведення виставок та ярмарків на території України, так і сприяння участі вітчизняних організацій у виставкових заходах за кордоном.

IV. Висновки

Для забезпечення дієвої державної підтримки ВЯД в Україні необхідна розробка Концепції державної політики у сфері виставково-ярмаркової діяльності та створення єдиного правового поля, яке встановлюватиме принципи та методи взаємодії суб'єктів ринку виставкових послуг з метою стимулювання ВЯД. Прийняття Закону "Про виставкову діяльність в Україні" стане першим кроком на шляху до створення цивілізованого ринку у сфері виставково-ярмаркової діяльності. Закон дасть змогу законодавчо врегулювати відносини між усіма суб'єктами виставкової справи в Україні і забезпечити ведення конкурентної боротьби цивілізованими методами.

Література

1. Закон України "Про виставкову діяльність в Україні" (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Закон України "Про торгово-промислові палати" від 02.12.1997 р. № 671/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 13. – Ст. 52.
3. Концепція розвитку виставково-ярмаркової діяльності : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від

22.08.2007 р. № 1065 // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 162. – 6 вересня.

4. Указ Президента України "Про заходи щодо вдосконалювання виставкової дія-

льності в Україні" від 30.10.1996 р. № 1015/96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

УДК 351:336.027

ЕКОНОМІЧНІ МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ ТА ВПЛИВ НА ГРОШОВИЙ РИНОК ЗА ДОПОМОГОЮ КРЕДИТНО-ГРОШОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ

Болдусва О.В.

кандидат економічних наук
Запорізький національний університет

Annotation

The economic methods of state securities regulation, in part: Tax Incentive stock market, raising the share of public spending on investment, including through capital market instruments, expanding the number of financial instruments and support demand for corporate securities, reduce and optimize the segment government securities are revealed in the article.

Анотація

У статті розглянуто економічні методи державного регулювання ринку цінних паперів, в частині: податкового стимулювання розвитку ринку цінних паперів; підвищення частки державних витрат на інвестиції, у тому числі через інструменти ринку цінних паперів; розширення кількості фінансових інструментів та підтримки попиту на корпоративні папери; скорочення та оптимізації сегмента державних цінних паперів.

Ключові слова

Механізми державного управління, державна політика, ринок цінних паперів, реформування.

I. Вступ

Розвиток фондового ринку має принципове значення для створення ефективної системи ринкової економіки. До сьогодні формування ринку цінних паперів в Україні фактично відбувалося без активної участі держави і чіткого визначення вихідних принципів організації його інститутів, інфраструктурних елементів, функціонального змісту, за відсутності необхідної правової бази. У зв'язку із цим все більш нагальною стає необхідність наукового осмислення тенденцій, реальних суперечностей і напрямів розвитку фондового ринку, які відповідають сучасному етапу трансформаційного процесу і стимулюють економічне зростання та інвестиційну активність. Сформований у надзвичайно короткі терміни і такий, що відображає практично всі специфічні особливості, які склалися в країні за період реформ фінансової системи, в тому числі її деформовану спекулятивну спрямованість, ринок цінних паперів в Україні, хоча і

функціонує в окремі періоди досить активно, але так і не став тим, чим мав бути за своєю природою – механізмом, що забезпечує переведення заощаджень на інвестиції та оптимізацію структури економіки шляхом перерозподілу коштів між галузями і сферами ринкової діяльності. Замість цього вітчизняна економіка отримала громіздкий і вкрай неефективний механізм з невизначеностями, величезними ризиками і втратами, який переслідує переважно спекулятивні завдання, пов'язані з дуже вузьким колом олігархічних груп.

У зв'язку із цим дослідження природи процесів формування та розвитку фондового ринку через його інституції та еволюційні передумови і пізнання механізмів саморозвитку ринкової економічної системи є найважливішою передумовою визначення науково обґрунтованої економічної політики щодо забезпечення сталого економічного зростання на базі інвестиційної активності. Нерозвиненість, незавершеність і неефективність інституціональної структури вітчизняного фондового ринку надає особливої актуальності проблемі визначення напрямів її оптимізації.

В Україні проблематикою теоретичних та практичних досліджень ринку цінних паперів, розробкою його економічної та організаційно-правової інфраструктури займалися С. Дяченко, А. Желіхівська, Г. Калач, О. Корнійчук, А. Меньшикова, В. Смагін, С. Степанчук, С. Хоружий та ін. Проте деякі аспекти податкового стимулювання розвитку ринку цінних паперів, обґрунтування частки державних витрат на інвестиції, в тому числі через інструменти ринку цінних паперів, розширення кількості фінансових інструментів та підтримки попиту на корпоративні папери, скорочення та оптимізації сегмента державних цінних паперів потребують подальших наукових досліджень.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити економічні методи державного регулювання ринку цінних паперів, які включають вирішення питань

Держава та регіони

податкового законодавства, а також проблем, пов'язаних із впливом на грошовий ринок за допомогою грошово-кредитних інструментів.

III. Результати

З огляду на сформовані в Україні умови, політика державного регулювання ринку цінних паперів має вибудовуватися більш жорстко й мати в деяких випадках надзвичайний характер. Здійснювані державою економічні заходи (методи) з впливу на функціонування ринку цінних паперів мають зазнати корекції в таких напрямках.

Формування цін (ціноутворення) на ринку цінних паперів під впливом ринкових регуляторів має поєднуватися з контролем цін і процедур їх формування з боку держави, щоб уникнути негативного впливу на цей процес монополістів і для виключення елементів змови. Тим більше, що в Україні вже існують позитивні приклади такого симбіозу. Сам по собі ефективний ринок порівняно з іншими секторами економіки максимально відповідає критеріям досконалої конкуренції через наявність однорідної стандартизованої продукції і правил діяльності, розвитку інформаційного забезпечення, обмеженої кількості учасників тощо. Проте у розвитку конкуренції необхідно враховувати важливу роль монополістичної конкуренції на ринку цінних паперів в Україні у перехідний період, у зв'язку з чим необхідно обґрунтовано зберегти значний обсяг і роль заходів централізованого державного регулювання. При цьому надмірне захоплення адміністративними заходами регулювання знижує можливий ефект від непрямого державного впливу на ринок цінних паперів.

У роздержавленні та приватизації необхідно керуватися, перш за все, економічними, а не політичними мотивами, що має відображатися при визначенні ціни приватизованого об'єкта, втіленої у вартості акцій приватизованих підприємств. Наслідком неадекватного підходу держави до приватизації стало зниження вартості окремих пакетів акцій у сотні разів, що призводить до елементарного недоотримання державою сум, порівнянних з доходами від державного боргу.

У структурі ринку цінних паперів, з погляду державного впливу, вирішальну роль має відігравати частка державного сегмента, який повинен бути стабілізатором усього ринку цінних паперів, оскільки державні цінні папери є найбільш стабільними.

Однак має бути представлений і сегмент корпоративних цінних паперів, який повинен перебувати у зворотній залежності щодо зміни дохідностей і курсів від сегмента державних паперів, має бути більш рухливим до зміни ринкової кон'юнктури і стану економіки, ніж сегмент державних паперів. Таким чином, буде реалізовано ефективне перетікання капіталу в найбільш перспекти-

вні галузі. Проте без державного регулювання цього ринку не може бути.

Також під час становлення вітчизняної ринкової економіки необхідна відповідна політика і в сфері зовнішніх фінансових відносин, яка стосувалася б контролю відокремлення та вивезення за кордон фінансових ресурсів (фінансових результатів, доходів), отриманих за рахунок операцій на ринку цінних паперів України.

Нарешті, для вирішення завдань відновлення господарських зв'язків і посилення керованості економіки необхідно стимулювати організацію великих промислово-фінансових груп, фінансових спілок тощо з єдиною метою цих формувань – забезпечити роботу дієздатного механізму постачання виробництв коштами, з використанням можливостей та інструментів ринку цінних паперів.

В умовах обмежених інвестиційних ресурсів держава має дотримуватися принципу пріоритетності, стимулюючи вкладення через придбання цінних паперів підприємств у найбільш важливі, що забезпечують всебічну безпеку країни, програми. У цьому відношенні інструменти ринку цінних паперів оптимально підходять для реалізації цієї мети.

За умови основної орієнтації на внутрішні джерела складовою структурно-інвестиційної політики держави в контексті регулювання ринку цінних паперів має стати залучення за рахунок механізмів цього ринку іноземних інвестицій. На сьогодні розподіл іноземних інвестицій за галузями господарства та регіонами країни, здійснюваний у тому числі через купівлю акцій підприємств з подальшим активним управлінням підприємством або без нього, не відповідає ключовим економічним завданням України.

Державне регулювання цих процесів має переслідувати цілі, з одного боку, подальшого стимулювання залучення іноземних інвестицій через ринок цінних паперів, а з іншого – відстеження інтересів України при здійсненні покупки іноземними інвесторами пакетів акцій вітчизняних підприємств, щоб уникнути втрат для економіки країни.

Крім того, реальність прискорення позитивних процесів в інвестиційній сфері залежить також від того, якою мірою державі вдається здійснити плани зі зниження обсягу і форм урядових запозичень за рахунок природного припливу капіталу в економіку через ринок цінних паперів та інші перерозподільчі ринки.

Таким чином, виважена і цілеспрямована державна політика щодо стимулювання інвестиційної активності буде сприяти розвитку позитивних процесів у нефінансовому секторі економіки, посиленню стабілізаційних тенденцій, а отже, і розвитку фондового ринку в Україні (зростання капіталізації, поява нових

фондових інструментів, надійність та прибутковість корпоративних цінних паперів).

Зупинимось ще на одному напрямі державного регулювання – удосконаленні кредитно-грошової політики. Становлення ринку цінних паперів в Україні супроводжувалося значною інфляцією і низьким попитом з боку інвесторів. Жорстка грошово-кредитна політика Національного банку України, а також дії щодо обмеження темпів зростання цін змінили цінову ситуацію. Зниження рівня інфляції – поза сумнівом, важлива умова для розвитку ринку цінних паперів. Проте, на наш погляд, більш важливим завданням є зниження загального рівня процентних ставок в економіці до рівня, що стимулює зростання платоспроможного попиту на позикові ресурси. Це зниження має бути викликано, в тому числі, і зниженням прибутковості на ринку цінних паперів. При реалізації політики держави в сфері регулювання ринку цінних паперів необхідно розуміти, що до тих пір, поки власник фінансових ресурсів заробляє на ринку цінних паперів більше, ніж у реальному секторі, потік тимчасово вільного капіталу на ринок цінних паперів буде орієнтований на отримання спекулятивного доходу від операцій з цінними паперами, а не на тривале інвестування коштів у промисловість, через придбання акцій на довгостроковий період.

Важливу роль у цьому процесі в 1998 р. мала була відіграти стабілізація державних цінних паперів. Після відновлення в лютому 2000 р. випуску облігацій внутрішньої державної позики (далі – ОВДП) залишається очевидним взаємозв'язок між такими показниками, як поточні темпи девальвації гривні, прибутковість ОВДП і прибутковість державних зовнішніх запозичень, зумовлена інтернаціоналізацією фінансових ринків, участю нерезидентів на ринку державних внутрішніх запозичень. Також очевидно, що в наступні роки без поліпшення ситуації зі збором податків навряд чи вдасться уповільнити темпи зростання державного боргу, знизити величину зовнішніх запозичень. У зв'язку із цим державне регулювання ринку цінних паперів неможливе без реформи податкової системи і реструктуризації державного боргу, оскільки до тих пір, поки економіка країни буде відчувати гостру потребу в ресурсах, буде виникати спокуса використати ринок цінних паперів для залучення коштів.

Подає надію, з точки зору реалізації потенціалу ринку державних цінних паперів при формуванні кредитно-грошової складової економіки, зростаюче значення операцій РЕПО як засобу регулювання ліквідності балансів учасників ринку. Цьому сприяє введений у 1998 р. новий порядок укладання угод РЕПО, що передбачає проведення аукціону РЕПО до початку нової сесії або аукціону з розміщення ОВДП і дає змогу НБУ активно впли-

вати на ліквідність банківської системи за рахунок гнучкого встановлення процентних ставок з операцій РЕПО і регулювання обсягів коштів, що надаються. Роль прямих угод на ринку облігацій державної позики полягатиме в оперативному впливові на відсоткові ставки на грошовому ринку.

На ролі Національного банку України необхідно зупинитися більш докладно, незважаючи на те, що частково дії НБУ регулюються адміністративними методами:

- НБУ є агентом уряду України з розміщення державних позик, виконуючи функції інвестиційної компанії з обслуговування первинного розміщення державних цінних паперів (далі – ДЦП). При цьому, вкладаючи в державні фондові цінності власні ресурси, НБУ виступає як дилер;
- НБУ створює вторинний ринок ДЦП, виступаючи на ньому як фінансовий брокер, що працює за дорученням уряду;
- НБУ виконує функції депозитарію, клірингового та розрахункового центру по операціях з ДЦП, будучи спеціалізованою організацією з обліку, зберігання і розрахунків за операціями з фондовими цінностями;
- НБУ веде розрахунки з виплати відсотків і погашення ДЦП, облік для уряду операцій з ними;
- НБУ використовує операції з державними цінними паперами як інструмент грошово-кредитної політики;
- НБУ виступає органом державного регулювання для комерційних банків – професійних учасників РЦП.

Власне про політику державного регулювання НБУ в Україні почали говорити з моменту формування ринку цінних паперів у 1992 р. Проте до тепер чітко не визначені пріоритети його розвитку ні щодо вирівнювання його внутрішніх пропорцій, ані щодо учасників ринку. О. Корнійчук, з посиланням на світовий досвід, вказує, що довгий час розрізняли дві моделі ринку цінних паперів [5]. В основі американської моделі лежить принцип максимального обмеження комерційних банків у професійній діяльності на ринку цінних паперів. Альтернативна модель, навпаки, визнає професійні банки, забороняє існування небанківських фінансових організацій. У Німеччині при збереженні принципу універсальності в банківській діяльності виник ринок термінових угод, що викликав появу небанківських фінансових інститутів.

В Україні, на наш погляд, зараз закладається третя – “проміжна” – модель, яка передбачає практично рівний доступ банківських і небанківських інститутів на ринок цінних паперів.

Ця ситуація обумовлює, з одного боку, наявні “тертя” між Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку і Націо-

нальним банком України, а з іншого – конкуренцію між банками і професійними учасниками ринку цінних паперів. Сек'юритизація українського фінансового ринку, розширюючи доступ небанківських фінансових інститутів до дохідних операцій з фінансування корпоративного сектора економіки, може зміцнити позиції інвестиційних компаній і загострити конкуренцію за гроші українських резидентів. Криза ринку характеризується, крім усього, скороченням загального попиту, і в цих умовах цілком імовірна активізація процесів поглинання в середовищі учасників ринку цінних паперів і комерційних банків. Цим, на думку ряду аналітиків, визначається вкрай важлива реакція держави щодо регулювання фондового ринку – усунення і недопущення монополізму серед його професійних учасників.

З іншого боку, можна говорити про те, що держава могла б проводити і протекціоністську політику в рамках спеціально розробленої економічної політики державного регулювання ринку цінних паперів за тих чи інших напрямів розвитку ринку, стимулюючи, наприклад, розвиток колективних форм інвестування за допомогою надання податкових пільг як індивідуальним інвесторам, так і фондовим тощо.

На наш погляд, з метою формування і розвитку ринку корпоративних облігацій перспективним виглядає розвиток системи страхування фінансових гарантій за борговими цінними паперами корпорацій. Воно дасть можливість емітенту застрахувати ризик на виконання зобов'язань за випущеними облігаціями у страховій компанії, яка має більш високий кредитний рейтинг, знизити вартість запозичень і розширити коло потенційних позичальників.

Окремим питанням економічного регулювання ринку цінних паперів стоїть питання розвитку інфраструктури ринку цінних паперів. Його необхідно розглядати з точки зору розвитку систем, що забезпечують: захист прав власності, технології торгівлі, технології розповсюдження інформації.

Розвинута інфраструктура, в принципі, є необхідною умовою існування ринку цінних паперів, незважаючи на високі і різні за швидкістю окупності витрати. Необхідно зважено підходити до питань участі держави в її розвитку і виключити дві крайності. Перша – коли велика частина інфраструктури створюється за рахунок держави. У цьому разі є небезпека підміни функцій, що виконуються інфраструктурою на функції державного управління. При цьому ринок почне створювати паралельні, криміналізовані елементи інфраструктури і надалі вийде з-під контролю. Друга крайність – повна відсутність уваги органів управління до розвитку елементів інфраструктури. При цьому неминує виникає диспропорція в розвитку окремих елементів

інфраструктури та збільшується ймовірність протиправних дій з боку її учасників.

Виходячи із цього, ті елементи, які дають швидку віддачу, мають формуватися за рахунок коштів самих учасників ринку, у першу чергу, посередників (брокерів, дилерів) і торговельних систем. Навпаки, найбільший термін окупності мають інформаційні системи. Причому, інформаційні системи варто розділити на ті, що обслуговують процес торгівлі, та ті, що обслуговують процес прийняття рішень. Перші мають дуже високу вартість через необхідність максимального захисту інформації, але й дають негайну віддачу від їх експлуатації. Другі менш дорогі, але фінансова віддача їх використання вкрай низька.

Посередині знаходяться елементи, що забезпечують права власності, такі як реєстроутримувачі (захист прав емітента), депозитарії (захист прав інвестора).

З урахуванням стандартних методів непрямого державного регулювання та вищезазначених факторів напрямками економічного державного регулювання ринку цінних паперів мають стати:

1. Податкове стимулювання розвитку ринку корпоративних паперів.
2. Поетапне скорочення частки внутрішнього кредиту, що спрямовується на покриття дефіциту та створення механізмів його переведення у виробництво за допомогою ринку цінних паперів.
3. Створення дієвої системи управління державним боргом.
4. Підвищення частки державних витрат на інвестиції, в тому числі через інструменти ринку цінних паперів (акції промислових підприємств).
5. Скорочення частки сегмента державних цінних паперів.
6. Розширення кількості фінансових інструментів.
7. Підтримка попиту на корпоративні папери.

Зупинимось докладніше на деяких з них. Так, у сфері скорочення частки внутрішнього кредиту, що спрямовується на покриття дефіциту, надзвичайно важливо здійснити поетапне скорочення частки внутрішнього кредиту, що спрямовується на покриття дефіциту державного і регіональних бюджетів, а також збільшення до 60% частки внутрішнього кредиту, що спрямовується на фінансування виробництва і торгівлі.

Таким чином, в Україні кошти, отримані за внутрішніми кредитами, використовуються не на інвестиції, економічне зростання, а покривають поточні потреби бюджетної сфери, при цьому часто з порушенням законодавства, в якому зазначена можливість фінансування за рахунок внутрішнього кредиту не всього бюджетного дефіциту, а тільки

дефіциту бюджетного розвитку, тобто саме інвестиційної частини бюджету.

Для підвищення частки державних витрат на інвестиції та вкладення в корпоративні цінні папери можуть застосовуватися такі заходи, як розвиток експортних військових виробництв. Покриття збитків реального сектора з бюджету має відбуватися лише у формі покупки акцій і боргових паперів або кредитів.

Величезне значення для успішного відношення ринку цінних паперів могло б мати податкове стимулювання розвитку ринку корпоративних цінних паперів. Цікавий досвід Швеції, де з оподаткованого доходу віднімаються дивіденди і відсотки за певними інвестиційними програмами. Зниження оподаткування доходів акціонерів також застосовують у Франції, Великобританії, Канаді, Японії, Італії та в інших країнах. Інвесторам, що здійснюють вкладення коштів у цінні папери комерційних організацій, надають податкові пільги:

- вирахування прибутку роздрібних інвесторів від зростання курсової вартості з оподаткованого доходу (Бельгія);
- надання податкового кредиту в обсязі придбання цінних паперів (Іспанія) або в частині отриманих дивідендів (Італія, Канада, Франція, Фінляндія);
- виключення з об'єктів оподаткування інвестицій у венчурні компанії (Великобританія);
- введення неоподаткованого мінімуму при оподаткуванні дивідендів (Японія, Люксембург) та прибутку від зростання курсової вартості цінних паперів (Німеччина, Канада, Франція);
- введення "акцій, що дають податкові переваги", призначених для випуску з пріоритетною для держави метою (Бельгія);
- звільнення від податку на прибуток, від зростання курсової вартості при інвестиціях в акції строком більше трьох років (Данія);
- вирахування з дивідендів відсотків за кредитом, отриманим для придбання акцій (Японія);
- вирахування з оподаткованого доходу частини дивідендів, отриманих від вітчизняних компаній (Люксембург, Нова Зеландія);
- повне скасування податку на прибуток від зростання курсової вартості (Нідерланди).

На наш погляд, необхідно обмежити сектор державних цінних паперів такими заходами:

- здійснити перехід від випуску державних цінних паперів, спрямованих лише на покриття загального бюджетного дефіциту, до інструментів під конкретні інвестиційні проекти;

- поетапно збільшити частку зазначених вище паперів у емісіях держави до 30%;
- зберегти істотні податкові пільги тільки за тими державними цінними паперами, кошти від розміщення яких використовуються на капітальні вкладення, фінансування науки і освіти.

Така політика держави багаторазово поліпшить інвестиційну ситуацію і викличе мультиплікативний ефект припливу приватних інвестицій. НБУ, купуючи (спільно з комерційними банками) цільові випуски державних цінних паперів, забезпечував би не лише загальний приріст пропозиції грошей в економіці, а і їх цільовий, інвестиційний характер, спрямовуючи емісію на конкретні програми, "зростання" інвестиційної сфери, приріст замовлень обладнання, будівельних матеріалів тощо.

У міжнародній практиці широко використовуються державні або гарантовані державою облігації під конкретні інвестиційні проекти. У Японії подібні облігації випускаються Японською державною дорожньою корпорацією, Японською корпорацією житлового будівництва, Корпорацією з фінансування місцевих державних підприємств, спеціальними корпораціями, що діють у сфері розвитку інфраструктури (Корпорація з розвитку електроенергетики) тощо. У Німеччині випуск облігацій з метою розвитку здійснюють такі державні інститути, як Федеральна пошта і Федеральна залізниця.

IV. Висновки

Усі перелічені вище заходи необхідно, звичайно ж, розглядати в рамках єдиної політики регулювання та управління державним боргом. Ця політика є обов'язковим атрибутом державних фінансів в індустріальних країнах, забезпечуючи розкриття інформації, облік і статистичну звітність за станом державного боргу, моніторинг і прогноз стану, підготовку проектів політичних рішень щодо обсягу, структури та вартості державного боргу, поточні рішення за запозиченнями, ведення переговорів і підготовку угод, координацію дій суб'єктів, які беруть участь в управлінні державним боргом, наявність грошових ресурсів для здійснення відсоткових та повернення платежів за боргами, контроль грошових потоків, поточне регулювання та вплив на державний борг з метою підтримки його ліквідності, мінімізації його величини, витрат на обслуговування і ризиків, пов'язаних з ним, організацію та вплив на кон'юнктуру ринку державних цінних паперів.

Найважливішим завданням у такій політиці має стати підтримка попиту на корпоративні цінні папери через регулювання обов'язкової мінімальної частки вкладень банків і кредитних організацій (наприклад, 5% активів), страхових компаній, пенсійних фондів (10% активів), пайових інвестиційних фондів та інших колективних інвесторів в акції та облігації ко-

мерційних організацій, кошти від розміщення яких використовуються емітентами на капітальні вкладення в розвиток власної виробничої бази (документом, що підтверджує виробничий характер емісії, є проспект емісії цінних паперів).

У міжнародній практиці подібне регулювання відбувається відносно вкладень у державні цінні папери (найбільш ліквідні й безпечні фінансові інструменти, створення додаткового попиту).

У подальших наукових дослідженнях, спрямованих на вирішення проблематики розвитку вітчизняного ринку цінних паперів в Україні та вдосконалення механізмів державного управління, доцільно визначити такі напрями: виявлення стимулів активізації довгострокових інвесторів на ринку цінних паперів; формування законодавчо-нормативної бази гарантування прав власності та інтересів учасників обігу цінних паперів; подальше методичне обґрунтування оцінювання ефективності роботи системи державного управління ринку цінних паперів.

Література

1. Дяченко С. Структура ринку місцевих запозичень в Україні / С. Дяченко // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2009. – № 3. – С. 165–174.
2. Желіхівська А.М. Визначення ефективності функціонування інститутів інфраструктури фондового ринку України / А.М. Желіхівська // Інвестиції: практика та досвід. – 2009. – № 14. – С. 24–27.
3. Желіхівська А.М. Роль банків у розвитку інфраструктури фондового ринку України / А.М. Желіхівська // Інвестиції: практика та досвід. – 2009. – № 22. – С. 44–46.
4. Калач Г.М. Сучасні тенденції фінансової політики у сфері фондового ринку / Г.М. Калач // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 6. – С. 216–222.
5. Корнійчук О. Вплив макроекономічного середовища на розбудову конкурентоспроможної моделі фондового ринку України / О. Корнійчук // Ринок цінних паперів України. – 2007. – № 1–2. – С. 27–42.
6. Меньшикова А. Регулювання ринку цінних паперів у Європейському Союзі / А. Меньшикова // Фінансовий ринок України. – 2009. – № 6. – С. 22–24.
7. Смагін В. Проблеми регулювання фінансового ринку в контексті структурних трансформацій / В. Смагін // Ринок цінних паперів України. – 2008. – № 7–8. – С. 45–50.
8. Степанчук С.С. Особливості регулювання біржового фондового ринку в Україні / С.С. Степанчук, І.В. Кравцова // Фондовый рынок. – 2010. – № 12. – С. 8–11.
9. Хоружий С. Інфраструктура індустрії цінних паперів / С. Хоружий // Ринок цінних паперів України. – 2008. – № 3–4. – С. 19–23.
10. Хоружий С. Складові системи регулювання ринків цінних паперів в ЄС / С. Хоружий // Ринок цінних паперів України. – 2009. – № 9–10. – С. 65–69.

УДК 351.72:336.76

РОЛЬ ІНДИКАТОРІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ

Калюга О.О.

аспірант Харківського регіонального інституту НАДУ при Президентіві України

Annotation

The necessity of state control of the indicators system of fund market is analysed in the article.

Анотація

У статті розглянуто необхідність державного регулювання системи індикаторів фондового ринку.

Ключові слова

Державне регулювання, інформаційне забезпечення, індикатори, індекси, середні, рейтинги, інтегральні та локальні індекси, рейтингові агенції.

І. Вступ

Важливою складовою фондових ринків країн з розвинутою економікою є наявність сукупності індикаторів, які дають змогу здій-

снювати поточний та перспективний аналізи цього важливого сегмента фінансового ринку. За їх допомогою оцінюється загальна ситуація на фондовому ринку та можливість досягнення поставлених інвестиційних цілей, здійснюється вибір стратегії дій учасниками фондового ринку, ведуться операції з цінними паперами на провідних фондових біржах світу. Важливим аспектом підвищення рівня прозорості та інформаційної насиченості функціонування фондового ринку виступає необхідність державного регулювання системи індикаторів фондового ринку.

Починаючи з 80-х рр. XIX ст., з моменту розробки перших фондових індексів, методичні та практичні питання застосування індикаторів фінансового ринку знаходять

відображення у численних публікаціях як вітчизняних (О. Амосов, І. Бланк, А. Головка, Р. Гриценко, А. Дегтяр, О. Іваницька, М. Корецький, О. Крюков, А. Кутиркін, М. Латинін, З. Левченко, О. Мертенс, В. Одинцов, В. Романова, А. Улицький, А. Федоренко), так і зарубіжних учених (І. Аношін, Л. Гітман, Р. Ентов, М. Ісаакман, В. Усоскін, Г. Ханін, У. Шарп). Віддаючи належне глибині вивчення проблематики, зазначимо, що аспект ролі індикаторів в удосконаленні процесів державного регулювання фондового ринку не знайшов належного висвітлення.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити особливості системи індикаторів, що використовується для аналізу розвинутих фондових ринків і ринків, що розвиваються, розглянути необхідність державного регулювання системи індикаторів фондового ринку.

III. Результати

Зважаючи на важливість і багатомірність проблематики інформаційного забезпечення фондового ринку, визначення поняття індикаторів фондового ринку, їх видів, а також висвітлення їх ролі у процесах підвищення ефективності роботи фондового ринку нами вважається важливим для подальшого аналізу застосування індикаторів в Україні, вдосконалення державного механізму його регулювання.

У системі фондових індикаторів можна виділити два основні їх види – індекси та середні, а також рейтинги. Ці характеристики мають різне значення для інвесторів і професіоналів ринку. Рейтинги – це більш чи менш стала характеристика компанії, професіонала або інструмента фінансового ринку, яка має кількісно-якісне вимірювання. Індекс може бути лише кількісним показником фінансового (фондового) ринку в певний період.

Отже, визначимо, що являють собою індекси та середні фондового ринку. Індекси та середні, що розраховуються на акції фондового ринку, – індикатори, які використовуються для вимірювання та оповіщення змін у вартості репрезентативних груп акцій та інших цінних паперів [6, с. 477].

Основні напрями функціонального використання індексів і середніх полягають у тому, що вони:

- надають інформацію про тенденції розвитку економіки;
- показують структурні зміни, демонструють нерівномірність розвитку окремих галузей;
- екранізують поточну ситуацію на фондовому ринку, коливання кон'юнктури та настрої інвесторів;
- відображають ситуацію на окремому ринку;
- дають відомості, що необхідні для формування портфеля цінних паперів;

- виступають інструментом хеджування для укладання контрактів на ф'ючерси та опіони [5, с. 7].

У фінансовій практиці прийнято виділяти середню як просте арифметичне значення цін акцій та індекси як середню, що розраховується за будь-якою формулою (простої арифметичної середньої, зваженої середньої, середньої геометричної тощо) і співвідноситься з певним базовим рівнем. Прикладом середньої є AMEX MMI – індикатор американської біржі, який розраховується на підставі цін акцій 20 промислових “блакитних фішок”. Цей індикатор (середня) поширена на Американській фондовій біржі, хоча в розрахунок входять компанії, що мають лістинг на Нью-Йоркській фондовій біржі. До індексів належать такі індикатори, як система індексів Dow Jones, Nikkei, Financial Times Securities (FTSE) та багато інших.

За ознакою охоплення компаній та підприємств фондового ринку всі індекси можна розподілити на дві групи [3, с. 34]:

- інтегральні, що характеризують стан ринку загалом. Вони ще отримали назву індикаторів з широкою базою;
- локальні, або окремі (індикатори з вузькою базою), що доповнюють інтегральний показник характеристикою окремих елементів, секторів, галузей або параметрів ринку.

Інтегральні показники, в свою чергу, поділяються на інтернаціональні, національні, секторні та субсекторні. Інтернаціональні характеризують стан ринку акцій незалежно від національних кордонів.

Одним з інтернаціональних показників стану ринку акцій є індекс Доу-Джонса, який був запропонований фінансовими журналістами Ч. Доу і Е. Джонсом і застосовується з 1884 р. Він представляє собою просту середньоарифметичну щоденних котировок найбільш відомих компаній (“блакитних фішок”), які входять до списку індексу, що визначається на момент закриття біржі. До міжнародного індексу належить Dow Jones Industrial Average (DJIA), що обраховується за 30 “блакитними фішками”, акції яких активно торгують на ринку. Робота цих компаній на 20% визначає ринкову капіталізацію Нью-Йоркської фондової біржі. На сьогодні визначається кілька галузевих індексів, на основі яких розраховується Dow Jones Composite (сумарний або складовий індекс Доу-Джонса), який визначається як індекс 65 акцій компаній. Про важливість розрахунку системи індексів Доу-Джонса свідчить той факт, що була створена теорія (так звана теорія Доу), за якою визначення головного тренда, що склався на фондовому ринку, має підтверджуватися збігом із трендом двох індексів – Dow Jones Industrial Average (середнім промисловим) і Dow Jones

Transportation Average (середнім транспортним). Отже, висновок щодо підйому чи падіння ринку може бути обґрунтованим лише тоді, якщо цей факт підтверджується аналогічним рухом цих двох індексів. У випадку, якщо аналогічний рух індексів не відбувається, варто очікувати, що ринок повернеться на попередні позиції.

DJIA виступає барометром економічної ситуації: якщо криві курсу акцій промислових, транспортних та комунальних компаній одночасно рухаються вгору і перевищують відмітки, які були найгіршими в недавньому минулому, то акції варто купувати. Якщо криві спускаються нижче тих відміток, які були найнижчими останнім часом, то акції варто продати. Зрозуміло, що це лише приблизний орієнтир для здійснення операцій купівлі-продажу цінних паперів.

Крім індексу Доу-Джонса, застосовуються інші міжнародні індекси великих фондових бірж світу. Серед них зазначимо MSCI (Morgan Stanley Capital International), який є одним із провідних аналітичних індексів світового ринку акцій. Різновиди цього індексу застосовуються також для окремих географічних секторних ринків (Північної Америки, Європи, Далекого Сходу), а також у рамках національних ринків акцій. Серед інших міжнародних індексів варто назвати індекси Ніккей 225 (Nikkei 225, Японія), Комерцбанк (Commerzbank, Німеччина), CAC 40 (Франція), Ганг Сенг (Hang Seng, Гонг Конг) [3].

За секторними індексами спостерігають аналітики певних бірж, що вивчають рух цін акцій, що котируються саме на цій біржі. До них належать Brussels SE Index, Zurich SwissBank, Eurotop100 Index, FTSE All Shares та багато інших. Субсекторні індекси доповнюють характеристику руху цін на акції або інші цінні папери за галузями. Наприклад, до секторних можна віднести Nasdaq OTC Price Index, що поширюється на NASDAQ і представляє рух цін акцій, що мають обіг на позабіржових торговельних системах. Початковий рівень – 100,00 – було встановлено у лютому 1971 р. Субсекторними можна назвати Municipal Bond Index – американський індекс, що застосовується для оцінювання муніципальних облігацій; Computer Technology Index – індекс, поширений на Американській фондовій біржі для оцінювання інструментів компаній високих технологій – виробників комп'ютерів та програмного забезпечення [6, с. 447].

Іншою класифікаційною ознакою є мета розробки індексу. За призначенням фінансові індекси можна розбити на дві групи, що відповідають різним завданням [1].

Індекси першої групи призначаються для оцінювання не тільки стану фінансового ринку, а й макроекономічної ситуації в країні,

визначення і прогнозування глобальних ринкових тенденцій. Такі індекси часто належать до категорії глобальних, макроекономічних індикаторів, що відображають діловий клімат країни. До другої групи належать локальні індекси, метою та завданням яких є оцінювання певного ринку або його сектора. Рівень охоплення підприємств-емітентів не дає можливості мати судження щодо тенденцій розвитку економіки в цілому, скоріше, динаміка значень індексу говорить про тенденції руху цін на акції певної галузі.

Індекси, віднесені до групи глобальних, як правило, розраховуються за відносно великою вибіркою, що дає змогу характеризувати практично всі галузі промисловості. Крім того, оскільки ці індекси не використовуються для вирішення завдань поточної ринкової кон'юнктури, їх розраховують з деяким тимчасовим лагом. Класичним прикладом глобального індексу можуть вважатися індекси американського ринку, що визначаються агентством Standard&Poors: S&P-100 (500, 1000).

Серед індексів країн близького зарубіжжя можна назвати зведений індекс Російської торгової системи (далі – РТС), розроблений у 1995 р. Сьогодні цей індекс де-факто є головним показником російського фондового ринку. Особливістю індексу РТС є велика вибірка, що охоплює весь список акцій категорії "А" РТС емітентів (їх біля 80). Формула, що використовується для розрахунку індексу РТС, – це зважене за рівнем капіталізації арифметичне середнє вартості акцій компанії РТС, номінованих у доларах США. За своєю сутністю індекс РТС відбиває вартість найбільш ліквідних акцій російських компаній стосовно базової дати (1 вересня 1995 р.). Іншим поширеним індексом є індикатор, що розробляє інформаційне агентство АК&М. В Україні аналогів глобального індексу поки що не існує, хоча певним наближенням до них можна вважати ProU-50 і SB-50, що обраховуються за 50 компаніями України. Стосовно локальних індексів можна навести багато прикладів, зокрема, в Україні до цієї групи можна віднести індекс WOOD-15. Найбільш відомі вітчизняні індекси – це L- і S-індекси газети "Фінансова Україна", CITI AV, CITI NS, CITI MP – індекси газети "CITI". Ці індекси ґрунтуються на врахуванні середніх курсів окремих видів цінних паперів, що користувалися підвищеним попитом за поточний період на українському ринку. З розвитком фондового ринку посилюється необхідність у розробці та використанні більш інформативних показників, які б враховували особливості ситуації на фондовому ринку України. Першим кроком у цьому напрямі є врахування курсів цінних паперів з деякою вагою, наприклад, зважування за

числом торговців ЦП (індекс CITI NS) чи за розмірами емісії (індекс CITI MP).

Розробка фінансових індексів має величезне значення для приваблення іноземних інвесторів, досягнення прозорості їх роботи, що вимагається за всіма міжнародними стандартами. При цьому постає кілька проблематичних питань, що стосуються передусім країн із новоствореними фінансовими ринками. По-перше, в багатьох країнах відчувається брак сумлінних емітентів, які б виходили на фондовий ринок з достатньо високим потенціалом діяльності. По-друге, поняття ліквідності акцій, які є невід'ємною умовою формування бази індексу, в багатьох країнах обмежене, бо фактично вторинний ринок цінних паперів майже не функціонує. На сьогодні критерієм для включення акцій будь-якої компанії у вибірку виступає показник ринкової капіталізації, навіть якщо 75% її акцій знаходяться в "закритому" володінні. Однак акції компаній з низькою часткою цінних паперів, що мають обіг на вільному ринку, важко купити, а неліквідність може серйозним чином уплинути на їхню ціну.

Перелічені вище індекси хоч і є основними та найбільш значущими не тільки для своїх національних економік, а й для всього світового господарства в цілому, але представляють лише невелику частку з усіх використовуваних біржових і позабіржових котирувальних індексів. Індекси є динамічною економічною категорією, розвиваючись і вдосконалюючись разом зі змінами у світовій економіці. Безумовно створення і використання індексів дало змогу активізувати торгівлю цінними паперами в кілька разів, а отже, підвищити інвестиційну активність економік як розвинутих, так і держав, що розвиваються. Сучасний аналіз фондових ринків в основних своїх положеннях ґрунтується на аналізі біржових індексів. Саме така відкрита гра дає можливість створити рівні передумови для успішного прогнозу та здійснення біржової діяльності як для великих, так і для молодих і небагатих інвесторів.

Розглянемо другий індикатор фондового ринку – рейтинг (кредитний рейтинг). Існує кілька дефініцій рейтингу. Зокрема, рейтинг визначають як "кількісно-якісну оцінку компанії, а також випущених нею цінних паперів" [4]. Кредитний рейтинг у словнику Баррона охарактеризовано як оцінку інвестування у цінні папери та пов'язаного із цим кредитного ризику, що запроваджується рейтинговими службами [6, с. 416].

Завданнями розробки рейтингів є:

- надання об'єктивної оцінки діяльності емітентів, професіоналів ринку та інструментів, які вони застосовують;
- сприяння прозорості роботи фінансового ринку, збільшення рівня інформативності всіх його учасників;

- уникнення ситуації входження на ринок несумлінних учасників, запобігання фінансовим кризам і дефолтам;
- сприяння входженню на ринок великої кількості інвесторів, у тому числі нерезидентів.

Звернемося до досвіду країн світу, що запроваджували рейтингові індикатори на національних фондових ринках.

Рейтингові оцінки для інструментів міжнародного фінансового ринку надаються відомими агентствами, і в цьому відношенні фінансовий ринок є досить консервативним. До числа відомих, а отже, визнаних на світовому просторі рейтингових агенцій, належать такі, як Fitch Investor's Service, Moody's, Standard&Poor's. Зокрема, рейтинги AAA, AA, A та BBB, що присвоєні корпорацією S&P (відповідно, Aaa, Aa, Baa агентства Moody's), належать до інвестиційного рівня цінних паперів з мінімальним ризиком дефолту. Акції або облігації, які мають рейтинг BB і нижче, називають спекулятивними, і деяким фінансовим інститутам (фідуціарним) не дозволяється інвестувати в такі цінні папери.

Для уточнення оцінки фінансового інструменту S&P використовують знаки "+" або "-". Плюс "+" свідчить про те, що цінний папір має кращі характеристики, ніж середній за зазначеною категорією, мінус "-" – про те, що цінний папір має гірші показники, ніж відповідний середній рівень.

Рейтинги в Moody's так само мають додаткові символи до рейтингів з метою вдосконалення оцінки інструментів. Наприклад, облігація з кращими інвестиційними можливостями в категорії A має позначку A1, гірша за неї – A2 тощо. Комерційні папери агентства Moody's оцінює як ті, що мають найвищу якість (P-1), вищу якість (P-2) або високу якість (P-3) [3, с. 32–33].

Останніми роками діяльність міжнародних агенцій піддається досить гострій критиці, і не безпідставно. Серед їх великих "прорахунків" можна згадати той факт, що напередодні банкрутства інструменти таких компаній, як Enron та Worldcom, мали цілком пристойні оцінки, зроблені цими поважними структурами.

На окрему увагу заслуговує визначення рейтингу країни за рівнем ризику. Ці рейтинги впливають на позиції країни на світовому фондовому ринку, рівень інвестиційної активності нерезидентів на національних ринках, роль і місце окремих галузей та емітентів. Серед рейтингових агенцій, що розробляють рейтинги за політичними ризиками, значимо такі відомі фірми, як Frost&Sullivan, Business International and Data Resources Inc. та ін. Для оцінки політичного стану країни створено банк політичних даних (World Handbook of Political and Social Indicators).

За формою власності можна виділити урядові та приватні організації. Зазначимо,

що національні рейтингові агентства формуються у країнах, де значного розмаху набули корпоративні цінні папери. Наприклад, на початку 1990-х рр. у Німеччині було створено одразу 10 агентств як відповідь на бум корпоративних облігацій на німецькому фінансовому ринку. Вважається, що національні агентства починають активніше розвиватися з приходом великої кількості іноземних інвесторів [2].

IV. Висновки

Залишається актуальною проблема розробки інструментарію аналізу українського фондового ринку. Такий інструментарій міг би включати ряд індексів, які б відображали динаміку та кон'юнктуру позабіржового фондового ринку, стан і якість інвестиційних портфельів його учасників.

Наявність на фондовому ринку України всесвітньо визнаних та апробованих часом індикаторів (індексів, рейтингів), які відображають специфіку національної економіки та сприяють активізації інвестиційних процесів, підвищенню ефективності операцій на ринку, позитивно впливатиме на економіку країни.

Індикатори фондового ринку дають інформацію про макроекономічну ситуацію в країні, активність суб'єктів підприємництва, інвестиційний потенціал, перерозподіл потоків капіталів, місце країни в системі глобалізованого фінансового середовища.

Ця інформація може бути підставою для прийняття адекватних рішень не тільки численними внутрішніми та зовнішніми інвесторами, професіоналами фінансового ринку, а й державними органами влади для контролю за потоками капіталів, прозорістю та ефективністю роботи суб'єктів та об'єктів фінансового ринку.

Література

1. Аношин И. Для чего нужны индексы? / И. Аношин, Д. Гейнц // Рынок ценных бумаг. – 2000. – № 2.
2. Заплавская М. Высокая самооценка / М. Заплавская // Деловая неделя. – 2003. – № 30 (144). – 4–10 сентября.
3. Іваницька О.М. Фінансові ринки / О.М. Іваницька. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 100 с.
4. Пешко А.В. Формирование портфеля ценных бумаг: перспективы и методики. Практика применения в Украине / А.В. Пешко // Финансовые риски. – 1998. – № 4. – С. 125–130.
5. Романова В.С. Система індикаторів фондового ринку України та напрямки її удосконалення : автореф. дис. ... канд. екон. наук / В.С. Романова. – К., 2000.
6. Downes J. Barron's Finance and Investment Handbook / J. Downes, J.E. Goodman. – Woodbury ; N.Y., 1986. – 994 p.

УДК 353:35.073.53

МАРКЕТИНГ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ

Котова Н.О.

кандидат історичних наук, доцент

Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In the article marketing in the public administration system as an effective tool to enhance the investment attractiveness of the territory is examined.

Анотація

У статті досліджено маркетинг у системі державного управління як ефективний інструмент підвищення інвестиційної привабливості території.

Ключові слова

Інвестиційний клімат, бізнесовий клімат, інвестиційна привабливість, територіальний маркетинг.

I. Вступ

Одним із завдань розвитку території є збільшення будь-яких форм інвестицій на території, при цьому органи влади мають зробити все від них залежне, щоб територія сприймалася потенційними інвесторами як

найкраща альтернатива для вкладання матеріальних, нематеріальних і фінансових інвестицій. При виборі місця застосування своїх інвестицій споживач територіального продукту буде зіставляти різні території і віддасть перевагу більш привабливій, тому органам влади необхідно підвищувати інвестиційну привабливість території.

Територіальний маркетинг як особливий вид управлінської діяльності покликаний підвищити привабливість території як місця проживання та/або провадження діяльності комерційного та некомерційного характеру на фоні інших територій-конкурентів за рахунок максимально повного задоволення потреб мешканців, бізнесу, некомерційних організацій у ресурсах і суспільних благах території.

Проблемам просування регіону як суб'єкта маркетингових відносин присвячені наукові праці І. Арженовського, В. Бутова, Г. Ге-

рінг, В. Карпова, В. Кулешова, А. Лаврова, А. Маршака, А. Панкрухіна, М. Сейфулаєвої, А. Сеніна, В. Сурніна, І. Чорної та багатьох інших дослідників.

Концептуальні і методичні питання інвестиційного клімату (що характеризується системою інвестиційних потенціалів і ризиків), інвестиційного процесу і механізму викладені в працях В. Артеменко, І. Бланка, В. Бочарова, А. Готи, Л. Григор'євої, Б. Губського, А. Колосова, І. Крейдич, М. Крейніної, О. Крехівського, І. Лукінова, Г. Марченко, О. Мачульської, В. Михайлова, М. Найденової, В. Рєвазова, А. Фолом'єва, М. Чумаченка та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити поняття інвестиційного клімату як центрального чинника підвищення конкурентоспроможності регіону, розглянути можливості покращення інвестиційного клімату за рахунок використання інструментів територіального маркетингу.

III. Результати

Усі суспільства, з вищим або нижчим рівнем розвитку, завжди потребують більше інвестицій, ніж у них є, для того, щоб мати змогу зростати й підвищувати життєвий рівень людей і діяльність економічних суб'єктів. Тому поряд з важливістю визначення потреби в інвестиціях винятково важливу роль відіграє зосередження уваги на створенні належних умов для залучення іноземних та українських власників до інвестування капіталу в Україну.

Як для визначення інвестицій, так і для характеристики інвестиційного клімату немає єдиного загально визнаного переліку показників. Спостерігається тенденція у виділенні таких груп чинників, як економічні, законодавчо-політичні, соціально-культурні, природні.

Деякі дослідники визначають інвестиційний клімат як сукупність інвестиційного потенціалу країни (об'єктивні, переважно кількісні, умови інвестування) й інвестиційного ризику (переважно політичні, економічні та соціальні характеристики країни щодо ймовірності втрати в ній інвестиції чи дохід від них) [8]. При цьому інвестиційний потенціал визначається, як сукупність макроекономічних показників (темпи економічного зростання, співвідношення споживання і заощадження, ставка позичкового процента, рівень інфляції, споживчий попит населення), наявність і співвідношення чинників виробництва тощо, а інвестиційний ризик характеризується рівнем невизначеності прогнозу щодо одержання прибутку від інвестицій [9, с. 11].

З огляду на важливість регіональних відмінностей у залученні інвестицій, дослідники, і серед них С. Реверчук, пропонують розглядати інвестиційний клімат не тільки на мікро- та макrorівнях, а й на мезорівні – регіональному рівні інвестиційного клімату [10]. При цьому на макrorівні враховуються

стабільність і ефективність законодавства та загальна політична ситуація, перспективи розвитку економіки й економічна стабільність, розвиток інфраструктури, соціальна складова. Особливістю підходів до аналізу інвестиційного клімату на регіональному рівні є те, що у всіх регіонах діє єдине законодавче поле (за деяким виключенням), і на цьому рівні більшу роль починають відігравати безпосередні стосунки інвесторів з регіональною владою. На мікрорівні інвестиційний клімат проявляється через двосторонні угоди інвестора з державними органами та господарськими суб'єктами.

Тобто загалом під поняттям “інвестиційний клімат” розуміють ступінь сприятливості ситуації, що складається в тій чи іншій країні (галузі, регіоні) для ймовірного надходження інвестицій у цю країну (регіон, галузь) [9, с. 12].

У багатьох дослідженнях поняття інвестиційного клімату сприймається лише в контексті можливості залучення іноземного капіталу, але територія може розвиватися за рахунок різних джерел – як внутрішніх, так і зовнішніх. З точки зору просторового аналізу, традиційно прийнято виділяти іноземні інвестиції та внутрішні інвестиції. При оцінюванні внутрішніх інвестицій варто провести більш глибокий аналіз і виділити дві підгрупи:

- інвесторів-резидентів (юридичні та фізичні особи, які зареєстрували свій бізнес або постійно проживають на відповідній території);
- інвесторів-нерезидентів (юридичні та фізичні особи, які не зареєстрували свій бізнес або не проживають на відповідній території) [11, с. 190].

Вибираючи пріоритети в інвестиційній політиці, не варто ігнорувати інвесторів-резидентів, їх інвестиційний потенціал (трудовий, виробничий, споживчий тощо) може виявитися значним. Акумуляування власних внутрішніх фінансових резервів є одним із першочергових завдань держави, оскільки це важлива умова економічного зростання та підвищення добробуту населення. Крім того, іноземні інвестиції не будуть надходити в країну з паралізованою внутрішньою інвестиційною активністю, несприятливим бізнесовим кліматом.

Необхідно зазначити, що західні експерти при характеристиці умов інвестиційної діяльності поряд з поняттям “інвестиційний клімат” часто вживають термін “бізнесовий (підприємницький) клімат”. Концепція бізнес-клімату стала популярною на Заході в 70-ті рр. XX ст. і використовується для ранжирування конкурентних позицій і порівняльних переваг регіонів за критерієм привабливості середовища, в якому здійснюється бізнес.

Якщо інвестиційний клімат має на меті сприяти залученню інвестицій у певний ре-

Держава та регіони

гіон, то під бізнесовим кліматом розуміється сукупність чинників, які спрямовані не тільки на залучення таких інвестицій, а й на те, щоб вони працювали якомога ефективніше не лише на інвестора, а й на економіку відповідної території, щоб іноземні підприємці не прагнули до якнайшвидшої репатріації прибутку, а здійснювали реінвестиції, щоб національне підприємницьке середовище було сприятливим для започаткування біз-

несу, для його розширення, щоб підприємець бачив перспективи і був зацікавлений у збільшенні виробництва та розширенні ділових зв'язків [9, с. 19].

У дисертаційному дослідженні Н. Гапак докладно аналізує поняття інвестиційного та бізнесового клімату за такими ознаками: мета, тривалий характер, реінвестиції, тривалість та обсяги, економічна ефективність. Отримані результати наведено у таблиці [7].

Таблиця

Порівняльна характеристика понять інвестиційного та бізнесового клімату	
Інвестиційний клімат	Бізнесовий клімат
Основна мета – обсяг інвестицій	Основна мета – ефективність бізнесової діяльності
Тривалий характер інвестування не обов'язковий	Передбачає тривалий характер економічної діяльності
Реінвестиції не виступають чинником інвестування	Реінвестування виступає як запорука тривалості та намірів щодо розширення діяльності
Тривалість та обсяги інвестиційної діяльності можуть обмежитися інвестиційним проектом	Зацікавленість у нарощуванні обсягів виробництва та розширенні ділових зв'язків
Важливе значення мають як норми прибутковості бізнесу, так і ін. чинники (утримання і розширення ринків збуту, подолання торгових бар'єрів, географічне розташування тощо)	Отримання економічних дивідендів можливе не стільки за рахунок високої норми прибутку, скільки за рахунок інших чинників у майбутньому (утримання та розширення ринків збуту, подолання торгових бар'єрів, географічне розташування тощо)

Головною умовою формування інвестиційного клімату регіону є інвестиційна привабливість. Оцінювання та прогнозування інвестиційної привабливості регіону показують можливості забезпечення зростання темпів розвитку регіону, що є об'єктивною необхідністю сьогодення. Інвестиційна привабливість регіону визначає напрями інвестування для розробки інвестиційних проектів з урахуванням ресурсного потенціалу відповідного регіону.

Згідно з методикою О. Бланка, інвестиційну привабливість регіонів можна розрахувати на основі таких синтетичних показників:

- рівень загальноекономічного розвитку регіону (потенційна потреба в обсягах інвестування, можливість формування інвестиційних ресурсів за рахунок власних джерел, соціальна ємність регіонального ринку);
- рівень розвитку інвестиційної інфраструктури регіону (можливості швидкої реалізації інвестиційних проектів);
- демографічна характеристика регіону (потенційний обсяг попиту населення на споживчі товари і послуги, можливості залучення кваліфікованої робочої сили у виробництва, що інвестуються);
- рівень розвитку ринкових відносин і комерційної інфраструктури регіону (ставлення місцевих органів самоврядування до розвитку ринкових реформ і створення відповідного підприємницького клімату);
- рівень криміногенних, екологічних та інших ризиків (ступінь безпеки діяльності в регіоні) [2].

Інвестиційна привабливість території є одним з основних елементів в аналізі конкурентоспроможності територій. У цьому контексті, якщо мова йде про внутрішні джере-

ла, то головним завданням буде створити передумови для того, щоб вони залишилися на території й отримали в подальшому розвиток. У випадку із зовнішніми відносно території ресурсами, завданням буде привернення уваги до території, залучення ресурсів. Необхідно створити передумови для того, щоб територія почала сприйматися потенційними інвесторами, як найпривабливіше місце застосування інвестицій, де власник отримає найбільшу користь від їх використання, де людині будуть представлені реальні можливості отримання кращих умов для докладання сил і самореалізації особистості [11, с. 189].

Крім важливої ролі інституційного забезпечення у процесі привабливості інвестицій, суттєвого значення набувають регіональні та місцеві важелі: територіальний маркетинг стає невідкладною складовою стратегічного планування поточної політики та прийняття рішень.

Оскільки єдиного визначення та концепції територіального маркетингу не існує, на наш погляд, одним із вдалих і найбільш ємних варіантів є дефініція, запропонована Т. Сачук: "Територіальний маркетинг, як особливий вид управлінської діяльності, покликаний підвищити привабливість території як місця проживання та/або здійснення діяльності комерційного та некомерційного характеру на тлі інших територій-конкурентів за рахунок максимально повного задоволення потреб мешканців, бізнесів, некомерційних організацій у ресурсах і суспільних благах території" [11].

Сучасні ринкові тенденції дають змогу застосувати до такого специфічного предмета та об'єкта, як цілий регіон зі своїми соціокультурними, економічними і політич-

ними особливостями, апробовані маркетингові підходи.

Сутність і специфіку територіального маркетингу відображає підхід "4P" (*product, price, place, promotion*), згідно з яким, у якості про-

дукту розглядаються ресурси території, що приваблюють цільові ринки. У територіальному маркетингу існує тісний взаємозв'язок маркетингових компонентів (див. рис.).

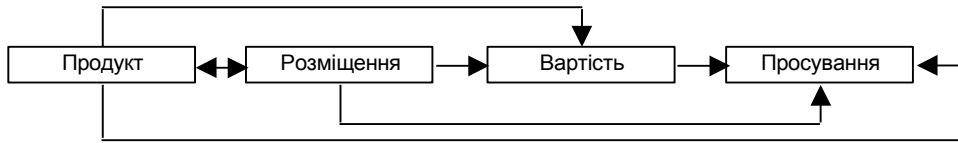


Рис. Взаємодія компонентів територіального маркетингу

Залежно від потреб цільових ринків у процесі позиціонування акцентуються певні переваги території (продукт). Залежно від різноманітності, концентрації (розміщення) цих переваг визначається їх вартість для цільових аудиторій, що, у свою чергу, взаємопов'язане з інтенсивністю конкуренції і потребами аудиторії, які визначають форми просування продукту, у тому числі використання інтегрованих маркетингових комунікацій [6, с. 325].

Аналіз засобів територіального маркетингу дає змогу:

- оцінювати бізнесовий клімат (ресурси території, якість територіального управління, вартість здійснення діяльності на території);
- оцінювати вартість і умови життєдіяльності;
- формувати інвестиційний клімат;
- займатися просуванням інформації про територію з метою залучення матеріальних, нематеріальних і фінансових інвестицій.

В існуючому конкурентному середовищі найбільш актуальним і ефективним інструментом просування територій, а також одним із найбільш комплексних і системних інструментів впливу на цільову аудиторію є брендинг територій.

Багато експертів підкреслюють, що вдалий брендинг території, перш за все, залежить від активності її адміністрації. Важливо відзначити і той факт, що бренд регіону дає змогу адміністрації і діловим колам найбільш ефективно взаємодіяти з різними цільовими групами: інвесторами, міжрегіональними та експортними ринками, населенням, туристами. Він переводить стратегічні переваги території на мову, зрозумілу цим групам, і багаторазово підсилює значущість цих переваг [5].

Бренд території – це наявний у свідомості сукупності різних груп реальних і потенційних споживачів комплекс уявлень, образів і асоціацій, очікувань стосовно регіону, який представляє раціональну та/або емоційну цінність, що формується в процесі взаємин між брендом і його споживачем [1].

Бренд території розглядається як сукупність цінностей, що не зникають і відображають неповторні оригінальні споживчі характеристики певної території та спільноти, широко відомі, одержали суспільне визнання і користуються стабільним попитом споживачів. Бренд формується на основі яскраво вираженого позитивного іміджу території, в основі якого лежать унікальні можливості задоволення тих чи інших запитів її споживачів, є вищим проявом емоційних споживчих переваг. Водночас він виступає найважливішим фактором конкурентних переваг і доходів території, цінним активом територіальної економіки [3, с. 19].

До основних причин необхідності формування бренду території деякі дослідники відносять такі:

- необхідність залучення додаткових інвестицій для розвитку виробництва і соціальної сфери;
- зниження інвестиційної привабливості регіону;
- вплив фінансових ресурсів з регіону;
- необхідність створення умов для збереження наявних кадрів висококваліфікованих робітників, інженерів, учених;
- вплив трудових ресурсів з регіону;
- необхідність створення або підтримки привабливості регіональних товарів усередині регіону;
- необхідність забезпечення вигідних умов експорту товарів [4].

Експерти [1; 3–6; 11] вважають, що метою територіального брендингу є:

- забезпечення присутності бренду регіону в інформаційному просторі, впізнаваності бренду, перетворення регіону на силу впливу, забезпечення надходження фінансових ресурсів на територію, трансляції регіональних рішень та ініціатив зовні;
- підтримка просування товарів, вироблених у регіоні, залучення інвестицій, підтримка туризму, перетворення регіону на привабливу для відвідувань територію, залучення кваліфікованої робочої сили;
- створення капіталу регіону, тобто нематеріального активу, який має регіон у разі успішної реалізації ідентичності.

Капітал може використовуватися, як критерій оцінювання бренду, і є гарантом певної якості.

Необхідно відзначити і таку особливість, як двоспрямованість територіального брендингу: з одного боку, виконання маркетингової функції і залучення споживачів, партнерів, інвесторів, а з іншого – формування єдиної команди та мотивація її учасників на зусилля на користь того чи іншого проекту.

Завдяки тому, що бренд за своєю суттю є демонстрацією і гарантом конкурентних переваг, територіальний брендинг можна вважати одним із ключових процесів створення позитивного інвестиційного клімату та підвищення конкурентоспроможності території.

IV. Висновки

Проведений аналіз дає змогу зробити такі висновки:

1. Необхідним завданням державної політики на всіх рівнях є якісна ревізія наявної системи формування та підтримки інвестиційного клімату територій, стратегічний аналіз пріоритетів розвитку національної економіки, а також ідентифікація чинників, які обумовлюють неефективність дій, що здійснюються з метою підтримання сприятливого інвестиційного клімату України.

2. Крім важливої ролі інституційного забезпечення у процесі залучення інвестицій, суттєвого значення набувають регіональні та місцеві важелі: територіальний маркетинг стає невідкладною складовою стратегічного планування поточної політики та прийняття рішень.

3. Використання теорії маркетингу в територіальному управлінні дає можливість вважати ключовим показником успіху максимальне задоволення потреб мешканців території у суспільних благах і послугах, створення більш привабливих, ніж на інших територіях, умов для проживання та розвитку діяльності комерційного та некомерційного характеру, по суті, – бізнесового клімату.

4. Для формування, підтримки або зміни ставлення та поведінки резидентів і нерезидентів в особі приватних осіб і компаній щодо конкретної території, залучення інвестицій і підвищення інвестиційної привабливості території може використовуватися особливий вид управлінської діяльності – територіальний маркетинг.

5. Аналіз засобів територіального маркетингу дає змогу:

– оцінювати бізнесовий клімат (ресурси території, якість територіального управління, вартість здійснення діяльності на території);

– оцінювати вартість і умови життєдіяльності;

– формувати інвестиційний клімат;

– займатися просуванням інформації про територію з метою залучення матеріальних, нематеріальних і фінансових інвестицій.

6. Брендинг територій сьогодні є не лише актуальним і ефективним інструментом їх просування, а й перспективним інструментом для вирішення проблеми низької інвестиційної привабливості територій.

Література

1. Антипина Е.А. Капитализация территории. Разграничение полномочий [Электронный ресурс] / Е.А. Антипина. – Режим доступа: www.2009.forumstrategov.ru/upload/documents/antipina.rar.
2. Бланк И.А. Инвестиционный менеджмент / И.А. Бланк. – К. : ИТЕМ : Юнайтед Лондон Трейд Лимитед, 1995. – 448 с.
3. Бренд региона как приглашение к инвестициям // Северо-Запад: сегодня и завтра. – 2009. – декабрь. – С. 18–19.
4. Брендинг региона [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rusnauka.com/21_DNIS_2009/Economics/49386.doc.htm.
5. Брендинг территорий как путь к спасению депрессивных регионов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/143220>.
6. Вознюк Е. Планирование развития территории на основе маркетинга: сегментация целевых рынков / Екатерина Вознюк // Ekonomika ir Vadyba: Aktualijos ir Perspektyvos. – 2007. – № 2 (9). – С. 324–331.
7. Гапак Н.М. Формування бізнесового клімату як фактору управління економікою регіону : дис. ... канд. екон. наук / Н.М. Гапак. – Ужгород : УжНУ, 2004. – 221 с.
8. Губський Б.В. Інвестиційні процеси в глобальному середовищі / Б.В. Губський. – К. : Наукова думка, 1998. – 392 с.
9. Інституційне забезпечення інвестиційно-інноваційного розвитку територій: зарубіжний та український досвід // [уклад.: С. Слава, П. Сегварі, Р. Моркунайте]. – К. : К.І.С., 2008. – 112 с.
10. Реверчук С.К. Инвестология: наука про інвестування : навч. посіб. / С.К. Реверчук. – К. : Атака, 2001. – 264 с.
11. Сачук Т.В. Территориальный маркетинг / Татьяна Сачук. – СПб. : Питер, 2009. – 368 с.

УДК 351:336.2.02.658.114

ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНОЇ МОДЕЛІ КОМПЛЕКСНОГО ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦЬКОГО СЕРЕДОВИЩА

Купалов Р.О.

аспірант Харківського регіонального інституту НАДУ при Президентові України

Annotation

The article summarizes the results of author's studies of scientific basis for the formation the conceptual model of the complex institutional mechanism for state regulation of the business environment in the context of globalization. Enhancing competition and competitiveness among the participants of the business environment are set as a contemporary point of reference for the improvement the mechanisms of governmental regulation in Ukraine. Author has served systematic outlook on the national economy in terms of the formation mechanisms of state regulation of the business environment. Components of the complex institutional mechanism of state regulation in the context of globalization are structured.

Анотація

У статті узагальнено результати авторських обґрунтувань наукового базису для формування концептуальної моделі комплексного інституційного механізму державного регулювання розвитку підприємницького середовища за умов глобалізації. У якості сучасної точки відліку для удосконалення механізмів державного регулювання обрано посилення конкурентності і конкурентності серед учасників бізнес-середовища. Подано системне представлення національної економіки з точки зору формування механізмів державного регулювання розвитку підприємницького середовища. Структуровано складові комплексного інституційного механізму державного регулювання розвитку підприємницького середовища в умовах глобалізації.

Ключові слова

Комплексний інституційний механізм, регулювання підприємницького середовища, концептуальна модель механізму, системне представлення економіки, функціональні механізми регулювання.

I. Вступ

Розуміння процесів глобалізації, що відбуваються у світовій економіці, важливо для визначення стратегії модернізації України. Найважливіша риса економіки ХХІ ст. – це її ярусний характер. Завдання кожної країни – піднятися на найвищий ярус,

оскільки у вертикальному виробничому ланцюжку додана вартість тим менше, чим нижче поверх. Безумовно чинником цього є розбудова та організація функціонування ефективних державних механізмів на базі інститутів з пристосуванням до неминучих процесів глобалізації. Вибір саме інституційного підходу і розгляду комплексного інституційного механізму зумовлений тим, що він здатний пояснити сучасний стан і перспективи розвитку галузей "...з позицій взаємодії базових економічних мотивів підприємців, нормативно-правового регулювання й організаційних вимог та форм ведення бізнесу" [2, с. 126].

Сучасними дослідниками проблематики моделювання механізмів державного управління соціально-економічних систем за умов змістовних трансформацій у системі державного регулювання під впливом глобалізації є: О. Амосов, В. Бакуменко, Г. Губерна, А. Дегтяр, О. Кілієвич, А. Мерзляк, О. Мордвінов, Г. Одинцов, О. Пасхавер, І. Сараєв, О. Суходоля, Т. Сьомкін, Ю. Чернецький та ін. Фундаментальні проблеми вдосконалення інституційних засад функціонування комплексних механізмів державного управління вивчали такі українські вчені, як: В. Бодров, О. Власюк, О. Довгальова, Я. Жаліло, О. Іваницька, О. Коротич, М. Латинін, С. Майстро, А. Новікова, Н. Оленцевич та ін.

II. Постановка завдання

Метою статті є обґрунтування взаємопов'язаних структурних елементів концептуальної моделі комплексного інституційного механізму державного регулювання розвитку підприємницького середовища.

III. Результати

Конструювання елементів концептуальної моделі комплексного інституційного механізму (далі – КІМ) відбувається на найвищому, третьому рівні суспільного управління – метауправлінні, тобто управлінні системою управління. Метаінформація, що циркулює на цьому рівні (в рамках цієї концептуальної моделі), відображає вже інформацію управління соціально-економічними процесами, а не безпосередньо самі ці процеси. Саме її аналіз дає змогу зрозуміти механізми внутрішньої взаємодії інформаційних структур

Держава та регіони

системи управління, що, у свою чергу, пов'язані із вихідними структурами соціально-економічної системи країни. Останні відтворюються в метайнформації, але опосередковано, в суттєво перетвореному вигляді. Методологічно на етапі своєї розробки модель має передбачати три такі класичні стадії:

1) дослідження існуючих підходів до розробки КМ КІМ, аналіз і уточнення його функціонального призначення;

2) формулювання принципів роботи й уточнення властивостей КМ і майбутнього механізму;

3) визначення компонентного складу і структури КМ комплексного інституційного механізму. Відповідно до цих стадій надалі буде обґрунтовуватися КМ КІМ.

Щодо узагальненого і концептуального представлення першого кроку, то варто зазначити таке. Як відомо, наприкінці 1970-х рр. були виявлені обмеження ринкової системи (необхідність створення ідеальної конкуренції, забезпечення повної інформованості учасників ринкової системи про характеристики товарів та умови їх обміну, індивідуальної власності всіх активів ринкової системи). При цьому індивідуальне володіння всіма активами в поєднанні з досконалою конкуренцією означає, що всі витрати виробництва та споживання розподіляються між

виробниками і споживачами, безпосередньо залученими в процес ринкових економічних обмінів.

Для кращого задоволення запитів і можливих претензій мають існувати ринкові конкурентні умови. Тільки в цих умовах можливе найкраще вирішення проблеми розподілу обмежених ресурсів при обмеженому залученні держави. Багато ж сучасних проблем із конкурентоспроможністю українських підприємств (особливо на глобальних ринках) пов'язані із відвертим державним протекціонізмом конкретних корпоративних інтересів, особливо – щодо отримання доступу до ресурсів, які знаходяться у спільній власності (природні блага). Зважаючи на складність і багатогранність цієї проблеми, перспективи її вирішення у найближчому майбутньому не проглядаються, тим більше, що вона органічно пов'язана з політичним лобізмом і необхідністю нового оцінювання різних складових наявного економічного потенціалу. Отже, у багатьох випадках загальна логіка сучасного стану механізмів регулювання практичних державно-корпоративних взаємодій у бізнес-середовищі може бути представлена у вигляді створеної нами схеми (рис. 1) у розрізі трьох – правової, державно-управлінської, економічної – сфер.

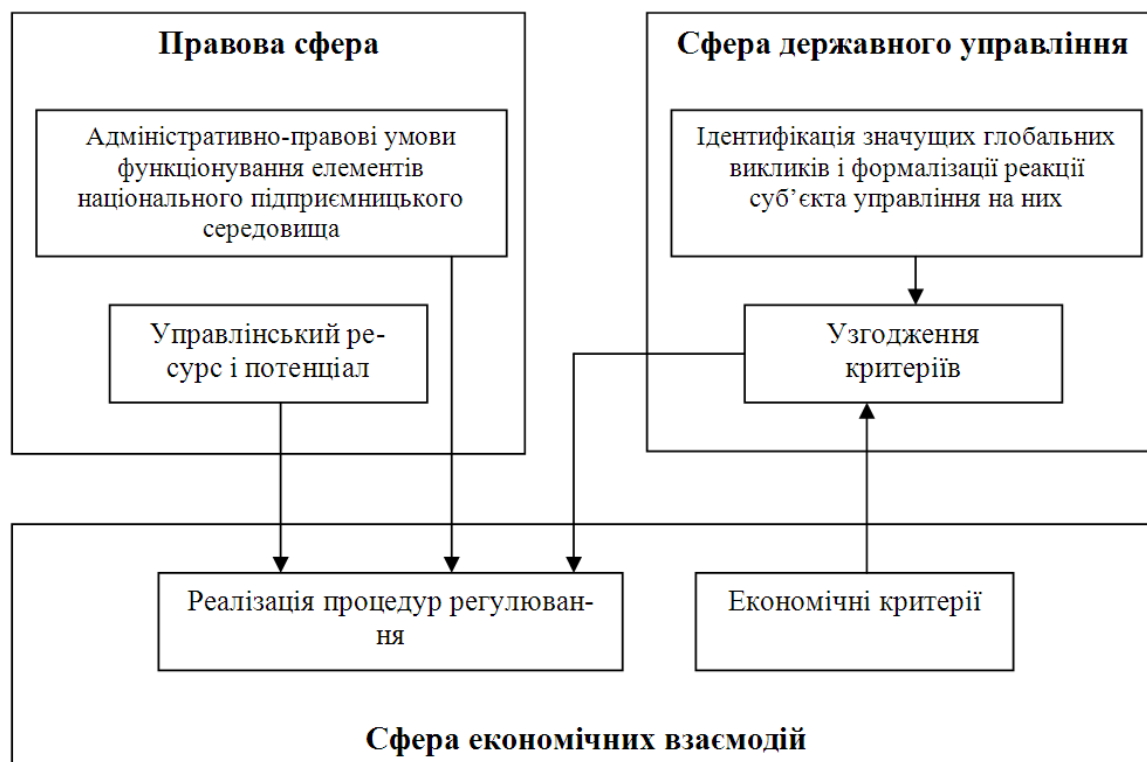


Рис. 1. Взаємодія різних сфер національної системи при реалізації процедур регулювання взаємодій підприємницького середовища в умовах глобалізації

Фінансово-економічна криза 2008–2010 рр. викрила деякі обмеження, що закладені в існуючу концептуальну схему, а саме:

а) основним управлінським ресурсом є адміністративно-правовий;

б) процедура вироблення державно-управлінських рішень та відсутність проактивної ідентифікації значущих глобальних викликів у державно-управлінській сфері, яка зараз переважно ґрунтується на елемен-

тах підсистеми управління національною економікою, у тому числі з частковим урахуванням регіональних політик.

Розвитком наведеної схеми є альтернативна концептуальна модель організації процесів регулювання взаємодій у національній економічній системі, наведена на рис. 2.

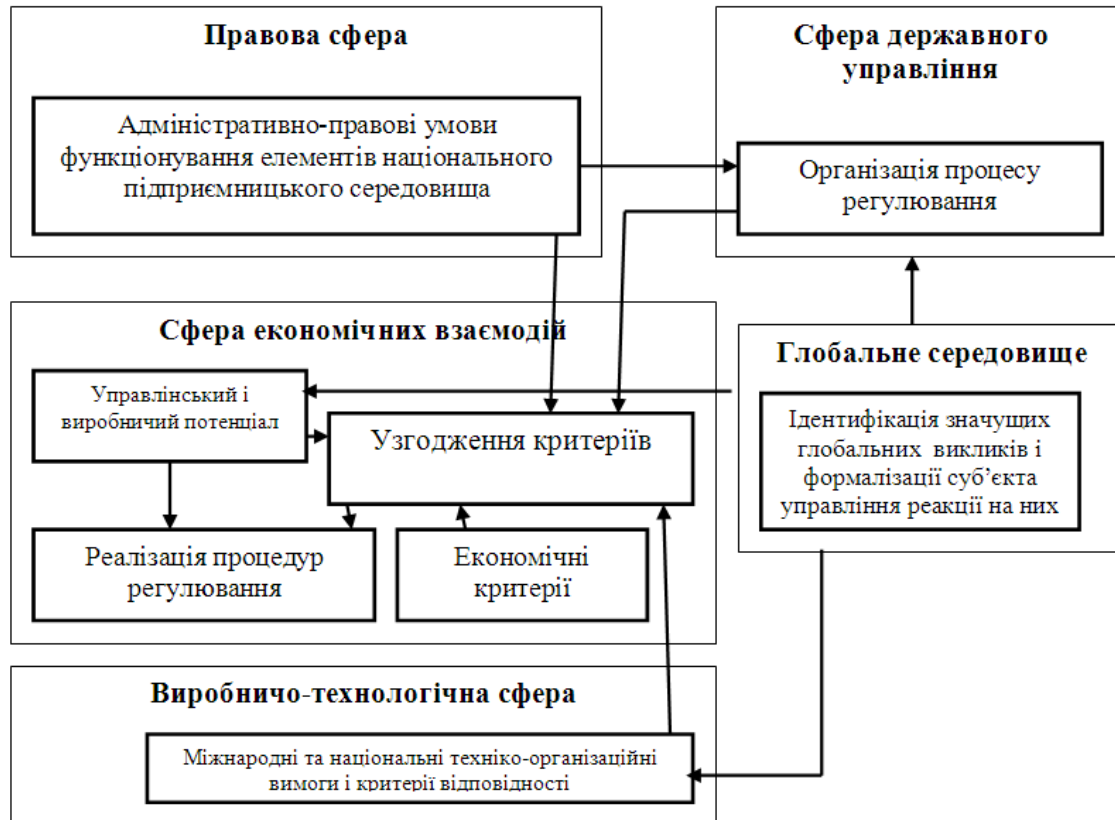


Рис. 2. Авторська розробка альтернативної концептуальної моделі механізму регулювання взаємодій у межах підприємницького середовища в умовах глобалізації

Основним управлінським ресурсом пропонованої концептуальної моделі організації процесів регулювання є використання конкурентних відносин у національній економічній системі. За своїм потенціалом цей вид являє собою природний, зрозумілий підприємцям і найбільш економічно стабільний ресурс, який, з одного боку, здатний впливати на ухвалення елементами національної економіки рішень, а з іншого – залишає свободу вибору суб'єктам підприємницького середовища (особливо – приватним) щодо напрямів їх розвитку, не зачіпаючи економічну самостійність, що відповідає принципам ринкової організації відтворювальних процесів.

Ідентифікація загроз і розробка пропозицій щодо формування критеріїв достатності функціонування регіональної економіки здійснюється і в підсистемі комерційних суб'єктів підприємницького середовища (далі – ПС)

(тобто на рівні кінцевого бенефіціара комерційних угод), і в державно-управлінській системі. Це забезпечує достатню гнучкість і своєчасність коригувань, необхідний рівень компетентності рішень.

У цій альтернативній КМ особливо варто звернути увагу на врахування технічних умов регулювання вітчизняних підприємств, під якими розуміється сукупність відносно легко спостережуваних і контрольованих вимог до кінцевої продукції (технічне регулювання), що стосуються як основного технологічного процесу на конкретному підприємстві, так і застосовуваних технічних засобів, технологічних прийомів та організації роботи систем, що зменшують міжнародну конкурентоспроможність української продукції через невідповідність (або неузгодженість) з міжнародними технічними стандартами (у сфері стандартизації та сертифіка-

ції) та рекомендаціями стосовно охорони навколишнього середовища.

Наступним кроком обґрунтування КМ є уточнення властивостей цього механізму. КМ механізму управління розвитку систем включає дві взаємопов'язані частини, по-перше, "управління системою" і, по-друге, "управління факторами" та відображає їх взаємозв'язок у процесі вироблення управлінських рішень і економічної політики. Ця модель ілюструє системний підхід до управління факторами та вирішення стратегічних завдань розвитку сучасних економічних систем.

Процес розробки КМ механізму реалізується на основі сформульованих для неї організаційно-економічних умов застосування. Вони, у свою чергу, визначаються з урахуванням: існуючих підходів до створення механізмів відповідного типу; зовнішніх і внутрішніх факторів, що визначають характер і закономірності регулювання конкретних суспільно-економічних відносин у сферах і галузях бізнес-середовища; використання існуючої методологічної бази управління ресурсним забезпеченням складних соціально-економічних систем. Дієвість цієї моделі забезпечується дотриманням принципів: єдності, безперервності, гнучкості, точності. Кожен з них відображає сутність функцій управління факторами зовнішнього і внутрішнього середовища та розв'язання завдань щодо підвищення сприятливості для ведення бізнесу за умов вітчизняного ПС та інвестиційному клімату.

КМ КІМ структурно включає: суб'єктно-об'єктну і структурно-функціональну взаємодію її агентів у вигляді відповідних механізмів регулювання; єдність інтегральних та диференціальних цілей, методів, засобів, форм і результатів дії; блоки формування, інтеріоризації, моніторингу та корекції інституційних вимог у знову створюваних інститутах.

Складність і багатofункціональність процесу управління організаційно-економічними відносинами суб'єктів сучасного ПС визначають необхідність виділення комплексу організаційно-економічних умов розробки та реалізації комплексного механізму державного регулювання (далі – ДР) на базі нових організаційних форм і методів. Відповідно до однієї з моделей системного дослідження механізмів державного галузевого управління [4, с. 274–275], був здійснений аналіз факторів системного впливу національної економіки на розвиток підприємницького середовища (далі – РПС) за такими параметрами: межі системи (згідно з предметом дисертаційного дослідження), елементи системи, процеси системи, організаційна структура, функціональна структура та матеріал системи (з відповідним описом), результати наведе-

нено у таблиці відповідно до окремих характерних сфер аналізу предмета нашого дослідження. Варто зауважити, що окремі фактори здійснюють вплив у різних сферах.

Таким чином, визначені склад і сутність факторів, що формують кожну групу, дали змогу стверджувати, що КІМ ДР РПС в умовах глобалізації має бути сукупністю конкретних механізмів, методів та інструментів організаційно-економічного, нормативно-правового, соціального та інформаційного забезпечення. За їх допомоги реалізується безперервна послідовність обґрунтованих впливів органів державної влади на об'єкти і процеси ресурсного забезпечення за допомогою інструментарію, що призводить до їх удосконалення, яке виражається у зростанні кількості джерел та їх обсягів, якісному покращенні їх структури і технології використання, підвищенні адаптивних властивостей системи ДР до факторів зовнішнього і внутрішнього середовища.

Наукове обґрунтування КМ КІМ вимагає виділення (наприклад, за критеріями однорідності і функціональності) та опису принципово важливих складових КІМ – тобто функціональних механізмів. Кожен такий механізм має свою природу: економічну, організаційну, мотиваційну, адміністративно-правову, соціальну та ін. У широкому значенні узгодження механізмів регулювання в рамках КІМ за всіма його рівнями – це поєднання централізованого планового керівництва з ініціативною функціональних ланок. Воно має "...забезпечити оцінку й стимулювання діяльності будь-якої функціональної ланки і робітника за кінцевими, соціально-економічними результатами, за їх відповідність суспільним потребам та інтересам. При цьому разом із можливостями такого маневру визначається і реальна міра відповідальності відповідних ланок" [1, с. 24–25].

Зважаючи на значну складність і взаємозалученість елементів будь-якої системи ДР, дуже важко виділити певні "чисті" (наприклад, за функціональною ознакою) механізми ДР, які були б лише економічними або тільки організаційними. Це підтверджує практика господарювання в умовах глобалізації і у великому корпоративному секторі [3], і у системі стратегічного управління ВНЗ.

Спосіб регулювального впливу держави на РПС визначає п'ять типів ("контурів") механізмів регулювання: адміністративно-правовий, організаційно-економічний, інформаційний, мотиваційний і соціально-виховний. У зв'язку із цим необхідно зробити такі зауваження. Принципи структурного формування та особливості існування кожного з них зумовлюються тими проблемами, які виникають у ПС та щодо розв'язання яких у органів державної влади є конституційні повноваження. Кожен з таких

механізмів структурно може складатися із ба-
гатьох інших функціональних механізмів.

Таблиця

Системне представлення національної економіки з точки зору формування механізмів державного регулювання розвитку підприємницького середовища

Складові	Опис складових системи	Фактори оцінювання складових системи (характеристика складових)
Межі системи	Обмежуються сферою впливу держави на процеси, що відбуваються в системі, через політичні, економічні, технологічні, соціальні, управлінські та інші обмеження, які справляють вагомий вплив на поведінку системи з точки зору предмета дослідження	Відкритість національної економіки; чисельність вітчизняних суб'єктів господарювання в межах України; кількість філій (представництв, дочірніх підприємств) іноземних суб'єктів господарювання в Україні; ресурсне забезпечення (кошти державного і місцевих бюджетів, ділова інфраструктура); укладність економіки. Інтегральні показники розвитку економіки в Україні; регіональна і міжнародна спеціалізація праці
Елементи системи	1) вітчизняні суб'єкти господарювання; 2) іноземні суб'єкти господарювання в Україні; 3) вітчизняні органи законодавчої та виконавчої влади; 4) преса і громадські організації; 5) сукупність відносин з приводу здійснення статутних функцій у сфері господарської діяльності	Ступінь галузевої конкуренції в країні; ступінь міжнародної галузевої конкуренції; суспільна думка, що вже існує щодо РПС в Україні; суспільна думка, що буде сформована щодо РПС в Україні, прогнози зарубіжних аналітиків; потенціал зростання вітчизняних ринків; коливання в інвестиційній активності бізнесу; доступність і вартість банківських кредитів; розмір отриманого прибутку; структура і динаміка ВВП; законодавче оформлення та встановлення цілей політики; організаційно-інституційний механізм державного регулювання РПС; результативність соціально-економічної політики; розвиненість фінансових ринків; ступінь ризикованості інвестицій
Процеси системи	Визначають рівень конкурентоспроможності економіки, легкість ведення бізнесу, легкість інвестування	Модернізація і реформування економіки; ефективність ринку праці; технологічна підготовленість факторів виробництва; структура і пріоритети в державних видатках; корпоративний лобізм; регулювання патентно-ліцензійної діяльності; структура бюджетів і видатків домогосподарств; ставлення населення до трудової міграції; захист прав людини, захист приватної власності; захист прав інвестора
Організаційна структура	Визначає спрямованість інституційного забезпечення процесів РПС в країні	Залучення більшої кількості громадян до заняття підприємницькою діяльністю; прозорість прийняття рішень органами влади; інтеграція держави у міжнародні економічні союзи; інтеграція регіонів у транснаціональні програми; корпоративна соціальна відповідальність; налагодження політичного діалогу між владою і бізнесом; впливовість бізнес-асоціацій і профспілок; ступінь розповсюдження інформаційних технологій; адаптація українського законодавства до стандартів ЄС; рівень реформованості податкового законодавства
Функціональна структура	Визначає та узгоджує цілі і завдання розвитку й державного регулювання, функції і повноваження елементів державного організаційно-інституційного механізму регулювання	Взаємодія місцевих органів державної влади з органами місцевого самоврядування; узгодженість повноважень та функцій між органами влади; залученість до розробки і впровадження політики бізнес-асоціацій, професійних спілок, саморегулювальних організацій
Матеріал системи	Економічний, виробничий, сировинно-ресурсний, інтелектуальний потенціали країни	Ступінь розвиненості факторів виробництва; ступінь доступності для бізнесу факторів виробництва належної якості; пануючий тип суспільної свідомості щодо підприємництва; освітньо-кваліфікаційний потенціал населення; науково-інноваційний потенціал; забезпеченість сучасною технікою; сировинно-ресурсний потенціал

На підставі проведених автором попередніх наукових пошуків на рис. 3 подається систематизація таких складових механізмів, які формують КІМ ДР, за двома ознаками:

1) регулювання умов отримання доходу і
2) регулювання величини доходу, що отримується комерційними суб'єктами ПС. Розглянемо їх детальніше.

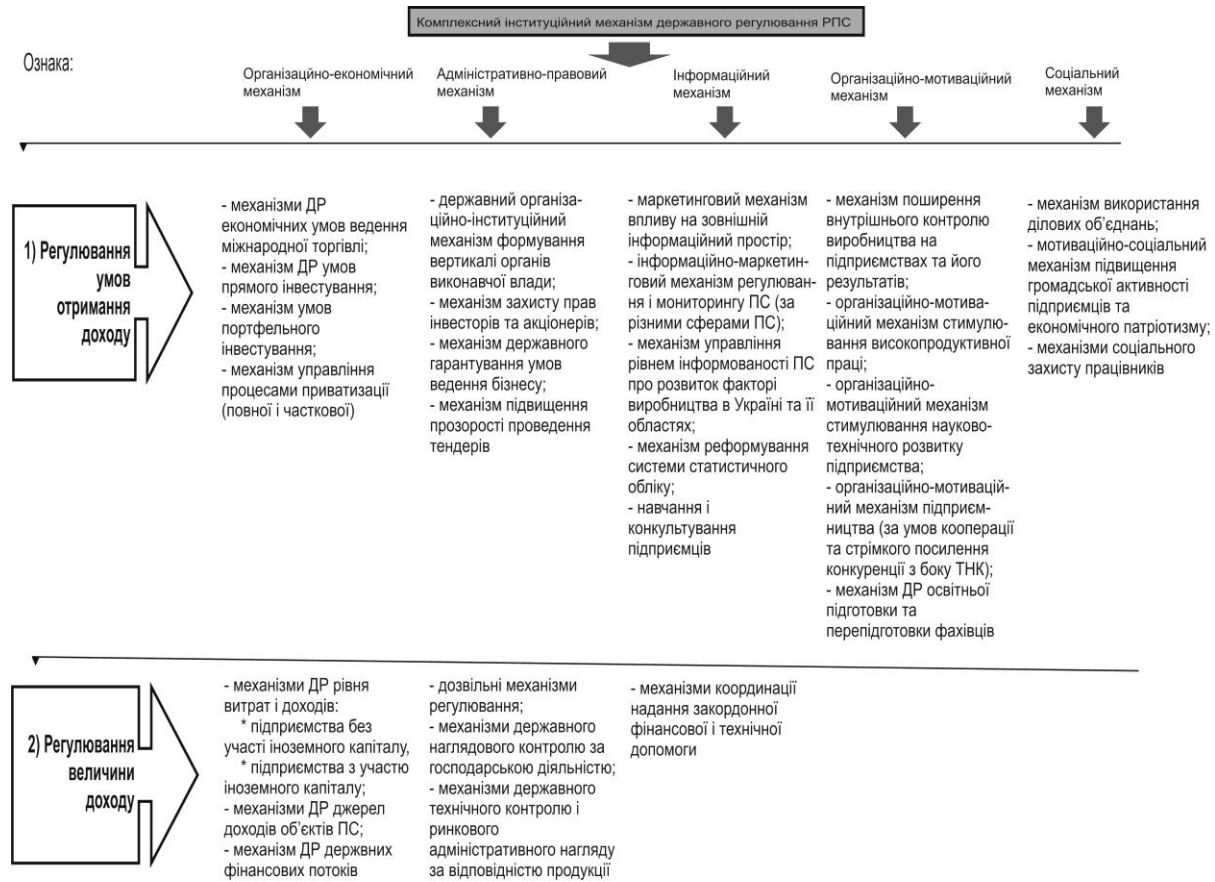


Рис. 3. Структурні складові комплексного інституційного механізму державного регулювання розвитку підприємницького середовища в умовах глобалізації

У складі організаційно-економічного механізму, який структурно входить до КІМ ДР можна виділити такі ключові елементи, навколо яких формуються ієрархічно нижчі механізми регулювання, а саме: бюджетне фінансування, державне управління власністю, державне регулювання та контроль, конкуренція та ціноутворення, тарифне і нетарифне регулювання зовнішньої торгівлі, регулювання доходів і витрат підприємств (через інструменти податкової, амортизаційної політики) тощо.

Основними завданнями цього механізму є: 1) залучення позабюджетних джерел фінансування; 2) створення дієвого механізму управління власністю; 3) посилення координуючої і захисної ролі певних органів влади (на відповідному рівні і за функціоналом) у формуванні та раціональному використанні фінансових ресурсів галузі; 4) економічна підтримка державних чи критично важливих для усієї галузі приватних підприємств, але соціально значущими є й інші завдання.

Економічна спрямованість цього типу механізмів ДР безпосередньо зумовлена

матеріальними інтересами людей, соціальних груп і суспільства з відповідним способом впливу на ці інтереси – головним чином, шляхом економічного регулювання рівня задоволення матеріальних потреб через ціни, прибутки, економічні нормативи.

Структура державних органів регулювання РПС зазвичай об'єктивно і дуже поступово (і повільно) змінюється відповідно до перетворень, що тривають ззовні, і внутрішніх змін у самому ПС, у тому числі і під впливом організаційно-економічного механізму ДР. Розглядаючи організаційну структуру КІМ, необхідно виділити такі групи складових, як організаційно-структурні, організаційно-адміністративні й організаційно-інформаційні. Організаційно-структурна складова КІМ включає в себе: виділення пріоритетів діяльності, посилення організаційного потенціалу, взаємодію суб'єктів розвитку; організаційно-адміністративна – включає стандартизацію, сертифікацію, ліцензування та акредитацію; а організаційно-інформаційна – забезпечує організацію пос-

тачання інформацією, механізм поширення нововведень, механізм експертно-аналітичного забезпечення маркетинговою інформацією та ін.

КІМ ДР відноситься до класу цілеорієнтованих систем. У силу цього положення важлива роль у його складі належить організаційно-мотиваційним механізмам ДР. Це положення передбачає непасивну позицію суб'єкта ПС і вимагає відповідної його реакції на зміну ситуації. Отже, організаційно-мотиваційний механізм ДР можна розглядати як упорядковану сукупність мотивів досягнення поставленої мети. Його структура описується такими його складовими, як: мотивації до соціально відповідальної поведінки, мотивації до випереджаючої конкурентоспроможності, мотивації праці; мотивації господарювання та підприємництва і особливо – інноваційного підприємництва та ін. При формуванні організаційно-мотиваційного механізму необхідно враховувати таке:

1) вихідним для визначення структури організаційно-мотиваційного механізму є виявлення мотиваційно значущої системи цілей компанії, галузі, регіону, суб'єкта господарювання і спеціаліста;

2) різноманітність умов діяльності та її суб'єктів призводить до необхідності формувати специфічний мотиваційний механізм при вирішенні будь-якої проблеми;

3) цей механізм має властивість раціональної цілісності та відособленості його елементів, тобто зміна одного з них вимагає зміни іншого (інших);

4) організаційно-мотиваційний механізм включає в себе елементи з різною тривалістю їх життєвого циклу для забезпечення стійкості і динамічності розвитку шляхом заміни найбільш рухомих елементів.

Адміністративно-правовий механізм у КІМ РПС покликаний здійснювати регулювання правовідносин між суб'єктами РПС. Особливо варто виділити такі його складові чи групи правових норм, котрі регулюють:

1) способи дій вітчизняних державних корпорацій – суб'єктів ПС (внутрішня організаційно-економічна діяльність) і процеси їх організації (створення, реорганізація, ліквідація);

2) господарські процеси та умови технічної відповідності;

3) господарські і цивільні правовідносини між суб'єктами господарювання;

4) правовідносини при судовому розгляді спорів між суб'єктами господарювання та іншими суб'єктами при здійсненні своєї статутної діяльності.

Сучасні і модернізовані інформаційні механізми слугують інструментами і стратегічних комунікацій органів влади з цільовими аудиторіями (особливо – іноземних стратегічних інвесторів), і оцінювання результативності діяльності вітчизняних і зарубіжних суб'єктів ПС та ефективності української

регуляторної політики щодо їх підтримання і регулювання. Інформаційний механізм у процесі державного регулювання РПС правомірно розглядати як багатошаровий фільтр “механізму сприйняття” активної системи комунікацій, який забезпечує перетворення даних в інформацію належної якості і кількості, тобто як фільтр системи в цілому. Такий підхід до системи інформації приваблює тим, що він дає змогу становити в критерій ефективності інформаційного механізму – мінімальний рівень усіх видів шуму – фізичного, семантичного і прагматичного, і поряд з цим визначити, які елементи мають міститися в інформаційному механізмі, щоб він забезпечував задовільні значення цього критерію.

Ці механізми (організаційно-економічний, адміністративно-правовий, організаційно-мотиваційний) одночасно є, певною мірою, соціальними. По-перше, вони мають враховувати соціальні фактори, соціальне значення прийнятих і реалізованих рішень; по-друге, організаційно-розпорядчі, правові та економічні впливи поєднуються із соціальними впливами. Так, склад кадрів, їх підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації мають велике соціальне значення. Головна мета соціального механізму ДР РПС – це, насамперед, посилення економічного патріотизму за умов зростаючої глобальної конкуренції. Водночас це стимулювання соціальної згуртованості підприємців навколо окремих спільних цілей (наприклад, у вигляді роботи асоціацій), мобілізація невикористаного інтелектуального потенціалу українських робітників, посилення їхнього рівня соціальної захищеності і ринкової конкурентоспроможності. А структура цього соціального механізму ДР РПС включає в себе: 1) механізми постійного підвищення кваліфікації підприємців і працівників; 2) механізми підвищення громадської активності підприємців та економічного патріотизму; 3) механізм соціального захисту працівників та ін.

Цільова спрямованість КІМ полягає у такому:

- практична реалізація механізму покликана підвищити системну цілісність організаційно-економічного простору внутрішнього середовища ПС з метою регулювання;
- діяльність органів влади в рамках комплексного інституційного механізму реалізується в орієнтації на результат і згідно з їхнім статусом як центрів відповідальності;
- суб'єкти ПС самостійно організовують і реалізують свою господарську діяльність;
- КІМ являє собою засіб запровадження організаційних, економічних, правових і адміністративних методів регулювання, які забезпечують координацію і регулювання інтересів держави та інтересів ін-

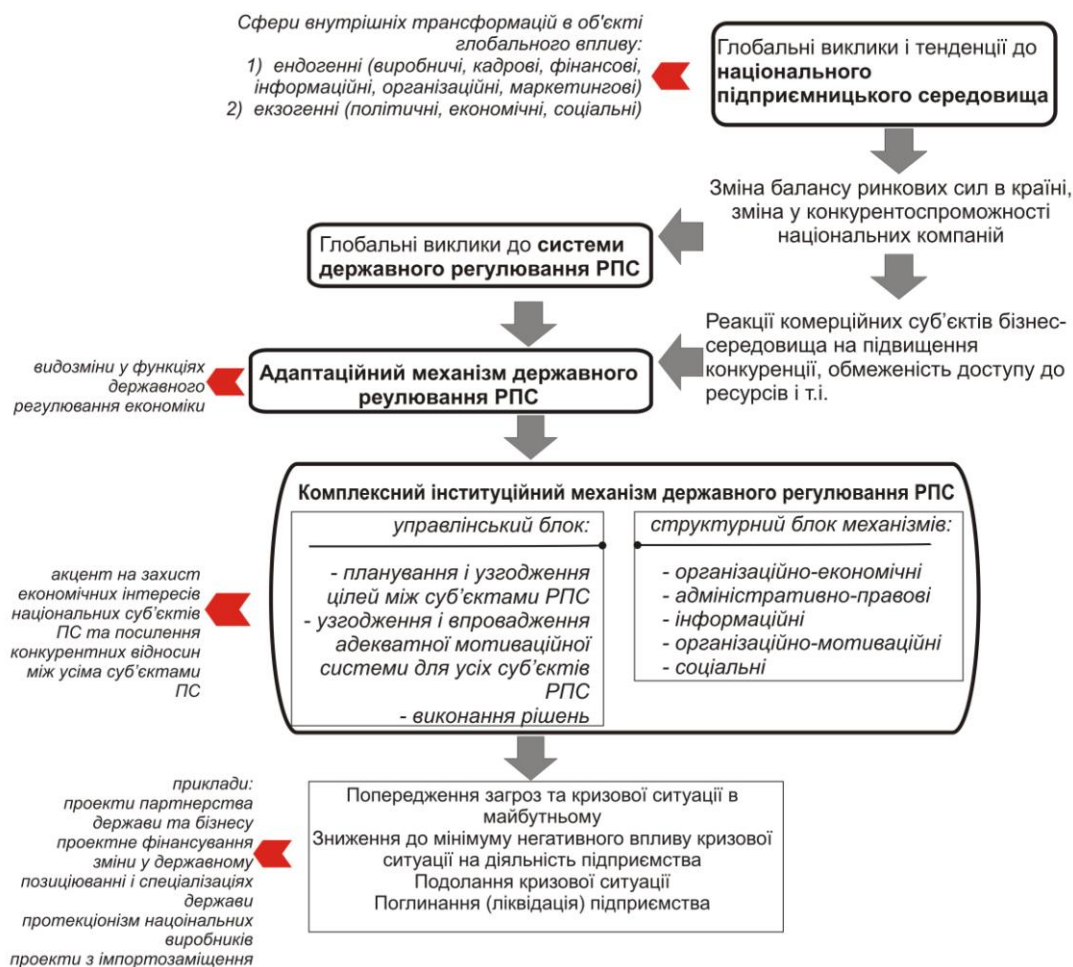


Рис. 4. Логічна схема концептуальної моделі функціонування комплексного інституційного механізму ДР РПС за умов глобалізації (авторська розробка)

IV. Висновки

Запровадження запропонованої концептуальної моделі комплексного інституційного механізму ДР і в національних, і в регіональних соціально-економічних системах обумовлює необхідність вирішення ряду завдань: опис алгоритмів роботи для кожного конкретного механізму та складових, які його формують. Усе це в сукупності здатне посилити узгодженість дій різних елементів; адаптацію процедур узгодження різних критеріїв, формування різних організаційних елементів, визначення та розподіл їх функціонального навантаження залежно від пріоритетності державних цілей і наявних фінансово-організаційних ресурсів.

Перспективи подальших досліджень пов'язуються з вивченням конкретних механізмів і виділенням найбільш дієвих з них у практиці державного регулювання невирішених інституційних проблем, зокрема, у сфері надзвичайно важливого для України державно-приватного партнерства.

Література

1. Арістова І.В. Державна інформаційна політика : організаційно-правові аспекти: монографія / І.В. Арістова ; [за заг. ред. О.М. Бандуркина]. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с.
2. Зиннатуллина О.Ф. Институциональный механизм регулирования интеграционных процессов в торговле / О.Ф. Зиннатуллина // Известия Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена. Аспирантские тетради. – СПб., 2007. – № 17 (43). – Ч. 1 : Общественные и гуманитарные науки. – С. 126–128.
3. Корпоративне управління : підручник для студ. ВНЗ / [Т.Л. Мостенська, В.О. Новак, М.Г. Луцький, Ю.Г. Симоненко]. – К. : Каравелла, 2008. – 384 с.
4. Суходоля О. Системний аналіз управління процесами формування енергоефективної економіки / О.М. Суходоля // Вісник НАДУ. – 2005. – № 3. – С. 271–281.

УДК 330.3:622.012

МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ МОНОПОЛІЙ З ПІДПРИЄМСТВАМИ ГІРНИЧО-МЕТАЛУРГІЙНОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

Нагорський Б.А.

аспірант Донецького державного університету управління

Annotation

In the article the problems of regulation of co-operation government monopolies, which function in the field of transportations and energy source, with enterprises of Ukraine mine-metal complex are considered; principles and mechanisms are analysed, directions of their improvement are offered.

Анотація

У статті розглянуто проблеми регулювання взаємодії державних монополій, що функціонують у сфері перевезень та енергоносіїв, з підприємствами гірничо-металургійного комплексу України, проаналізовано засади і механізми, запропоновано напрями їх удосконалення.

Ключові слова

Регулювання, механізми, взаємодія, державні монополії, гірничо-металургійний комплекс.

I. Вступ

Зі вступом України до СОТ особливого значення набуває конкурентоспроможний розвиток пріоритетних галузей економіки, до яких відноситься і гірничо-металургійний комплекс (далі – ГМК), враховуючи обсяги виробництва товарної продукції та експортну орієнтацію її реалізації. В умовах світової фінансової кризи найбільше постраждали саме експортоорієнтовані галузі, які потребують стабілізації умов діяльності на внутрішньому ринку, особливо в рамках взаємодії з державними монополіями.

На вирішення цієї проблеми звертають увагу і вчені, і практики. У працях С. Грищенка, Г. Дроздової, В. Мазура, В. Піковського, В. Полянець, М. Соколова розглянуто проблеми збільшення експортного потенціалу ГМК в умовах інтеграційних процесів, антикризові заходи, напрями вдосконалення механізмів державного регулювання. На сьогодні необхідно акцентувати увагу на регулюванні взаємин державних монополій та бізнесу в цій сфері.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз засад і механізмів взаємодії підприємств з державними монополіями у гірничо-металургійному комплексі України, розробка напрямів їх удосконалення.

III. Результати

Металургійні підприємства є основними споживачами і платниками послуг Укрзалізниці: їх частка в загальній структурі всіх ва-

нтажних залізничних перевезень в країні становить 30% [1]. Водночас держава одержує від металургів значні суми податків, різних зборів і валюту, які, природно, зменшуються при зростанні тарифів на перевезення.

Укрзалізниця, як монополіст, свої фінансові проблеми намагається вирішувати переважно шляхом підвищення вартості тарифів та послуг, причому, як правило, в односторонньому порядку. Між тим, логічним було б при вирішенні питань виходити з обґрунтування підстав і відсотків підвищення тарифів з повідомленням споживачів і послуг. Розрахунки втрат та збитків підприємств мають бути відправлені до Кабінету Міністрів України, Міністерств промислової політики, економіки, фінансів, Антимонопольного комітету для розгляду й ухвалення зважених державних вирішень, тим більш, що існує ряд законів України, які зобов'язують Уряд виконувати процедуру узгодження відносин природних державних монополій та споживачів їх послуг.

Платежі за залізничні тарифи і послуги є наперед сплачуваними, металурги ж спочатку мають виробити продукцію, а потім її реалізувати, після чого підуть оплати до бюджету. Припустимо, що втрати ГМК за умов зростання тарифів будуть дорівнювати доходам Укрзалізниці, які вона перерахує до бюджету держави, хоча це далеко не так, бо втрати металургійної галузі призводять до подорожчання металопродукції, зниження її конкурентоспроможності, скорочення обсягів виробництва і збуту, зменшення ВВП, відрахувань до бюджету тощо. Наслідком такого підвищення буде зниження доходів Укрзалізниці через скорочення обсягів перевезень продукції металургії. Отже, процес монопольного підвищення тарифів на перевезення ніяк не стимулює зростання обсягів виробництва і збільшення бюджетних відрахувань. Крім того, підвищення в односторонньому порядку тарифів на залізничні перевезення суперечить Законам України “Про природні монополії”, “Про обмеження монополізму і недопущення недобросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності”.

З 1 січня 2007 р. в Україні на 30% підвищилися акордні ставки на перевалку зовні-

шноторговельних вантажів у портах. У Мінтрансі, до того ж, збільшили вартість залізничних перевезень для підприємств галузі на 29%. Подорожчання фрахту, перевезень, енергоносіїв, а також зростання сировинних складових впливають на собівартість металопродукції та можуть підвищити її кінцеву вартість на 15–25% на світовому ринку і на 10–30% – на внутрішньому ринку України. Дефіцит сировини, за прогнозами експертів, збережеться до 2011 р. У зв'язку із цим варто чекати зростання цін на продукцію на рівні 20–40% [3].

Підвищення цін на основні види металопродукції робить проблематичним її постачання на ринок США, який дотепер є важкодоступним у зв'язку з високим митом і подорожчанням фрахту [4].

Проблеми взаємин ГМК України і природних монополій держави в особі Укрзалізниці можна сформулювати так. По-перше, не було виконано вимоги закону про державні монополії, згідно з яким, держава має забезпечити ефективність функціонування ринків, що знаходяться в стані природної монополії, на основі збалансованості інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій і споживачів їх товарів. По-друге, в цьому випадку не спрацював державний контроль Антимонопольного комітету за дотриманням антимонопольного законодавства в сферах природних державних монополій. По-третє, не було створено постійної діючої Національної комісії регулювання природних монополій, до завдань яких, відповідно до Закону України "Про природні монополії", входять формування цінової політики і сприяння ефективному функціонуванню товарних ринків на основі збалансованості інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій і споживачів товарів, які проводяться і реалізуються суб'єктами природних монополій.

"Ручне" регулювання цін на товари і послуги діє й у інших природних монополіях, з якими взаємодіє бізнес ГМК, наприклад, НАК "Нафтогаз".

Підвищення ціни на газ – серйозний удар по економіці України, річна потреба якої у газі становить приблизно 70 млрд м³, а внутрішні ресурси не перевищують 20 млрд м³. З підвищенням цін на газ рентабельність у ГМК становитиме від 8 до 15%, порівняно з попередніми 25–40%.

Однак можливості енергозбереження у промисловості досить великі. Металургійні енергетичні витрати становлять 30–35% собівартості продукції, а на одиницю продукції, що випускається, витрачається у 5–6 разів більше енергетичних ресурсів за індустріально розвинуті країни, та у два рази більше, ніж в Росії. Споживання імпортного газу у металургії, яке сьогодні становить

20 млрд м³ щорічно, за рахунок технологічних рішень можна зменшити на 30%.

Уряд і представники ГМК вважають, що основним механізмом виходу з такого становища є технічна модернізація та впровадження новітніх технологій, на яке потрібно 3–4 роки [5]. До цього часу конкурентоспроможність продукції вітчизняної металургії може бути забезпечена за умов ціни на газ у 100–120 дол. США за тис. м³ [2].

Сьогодні металурги активно впроваджують енергоощадні технології та розглядають можливість переходу на альтернативні джерела енергоресурсів – коксовий газ і продування вугільним пилом. Проте, перехід на альтернативні джерела енергоресурсів навіть у середньостроковій перспективі не зможе повною мірою вирішити проблеми металургів. Наприклад, перехід на коксовий газ при ціні природного газу у 160 дол. США за тис. м³ не має сенсу унаслідок безпідставних витрат. Перехід на коксовий газ буде вигідний металургійним підприємствам лише при ціні 220 дол. США за тис. м³ природного газу. Варто враховувати, що для цього комбінатам доведеться провести масштабну багатомільйонну реконструкцію всього виробництва, а збільшені потреби у коксі викличуть дефіцит і відповідне підвищення цін на цю сировину. Не менш затратним є перехід на технологію продування вугільним пилом: реконструкція кожної доменної печі обійдеться в 50–70 млн дол. США. Для проведення реконструкції також необхідно зупиняти виробництво, а скорочення обсягів випуску продукції в умовах жорсткої конкурентної боротьби між світовими виробниками може призвести до втрати ринків збуту.

До швидкого переходу на альтернативні джерела енергоресурсів без використання природного газу на сьогодні не готові ні науково-дослідні, ні підрядно-будівельні організації промисловості. Підприємства вітчизняного ГМК будуть готові до такого рівня ціни лише через 5–7 років.

Враховуючи складну кон'юнктуру та падіння цін на світових ринках металу втрати металургійних комбінатів будуть досить значними: наприклад, при ціні на природний газ до 160 дол. США за тис. м³ втрати комбінату МК "Азовсталь" становитимуть 90 млн дол. США на рік, при 220 дол. США за тис. м³ – 180 млн дол. США без урахування подорожчання сировини, електроенергії, устаткування, яке неодмінно буде за цих умов [6].

Енергетична складова у собівартості продукції металургії на сучасному етапі галузі становить близько однієї третини. При різкому підвищенні ціни на газ вона збільшиться до 50%. За таких умов українська металопродукція буде неконкурентоспроможною. Погіршення економічного стану підприємств металургійної галузі неминуче

приведе до скорочення персоналу металургійних підприємств. До цього сьогодні не готові ні підприємства, ні муніципальна влада, ні держава в цілому.

Багато проблем ГМК треба вирішити і у відносинах із підприємствами-постачальниками електроенергії. Як свідчить Держкомстат, у структурі експорту електроенергія становить трохи більше ніж 1% (у грошовому еквіваленті), чорні метали – 37,3%. Частка решти української продукції за окремими видами не перевищує і 5%, а для переважної більшості – навіть 1%. Середня вартість чорних металів у світі становить близько 600 дол. США за т [8].

Ринок чорної металургії має тенденцію до зростання обсягів споживання. Існують величезні підстави вважати, що енергетична стратегія України тримається виключно на прагненні терміново збільшити експорт якраз чорних металів, саме для цього і заплановано зростання виробництва електроенергії.

Аналіз видобутку і виробництва чорних металів крізь призму забезпечення електроенергією дає змогу констатувати, що для виробництва 1 т чорного металу, наприклад, на Криворізькому металургійному комбінаті витрачається 12000 кВт/ч енергії (у загальному еквіваленті за всіма енергоресурсами). У 70–80-х рр. XX ст. у США на 1 т чавуну витрачали близько 7500 кВт/ч. Проте особливість ГМК полягає у тому, що комбінат включає повний цикл металургійного виробництва [10].

Українські металурги витрачають майже удвічі більше енергії, ніж конкуренти. Розрахунки витрат електроенергії при виробництві на експорт чорних металів, а саме чавуну, які виконані автором самостійно, довели, що на 1 т витрачається 1,5 тис. кВт/ч. Крім того, вітчизняна металургія щорічно споживає 6–7 млрд м³ газу, тоді як більшість світових виробників уже давно відмовилась від використання цього енергоносія. Споживання коксу на 1 т виплавленого чавуну в Україні вдвічі більше за середню норму в світі [7].

Подальше збільшення виробництва чорних металів вимагатиме додаткових енергетичних ресурсів. Разом з тим металургійна промисловість України не працює на повну потужність. Виробничий потенціал дає змогу збільшити обсяги, принаймні, удвічі. І основною проблемою є енергія.

Останніми роками гірничорудні підприємства України почали втрачати свої традиційні ринки збуту залізничної сировини у Європі через поставки туди аналогічної російської продукції за демпінговими цінами. Єдиним реальним важелем заборони цього негативного для держави явища може бути підвищення тарифів на перевезення залізницею російської залізничної сировини, що експортується до Європи територією України, та тарифів на її перевантаження в українських портах.

Зрозуміло, що таке рішення приведе до зменшення прибутків транспортних підприємств України та, в першу чергу, Укрзалізниці. Проте загальнонаціональні інтереси держави вимагають детального опрацювання цієї пропозиції та підрахунку сумарного економічного ефекту для України в цілому.

Варто визнати, що є реальні підстави для досягнення загальнодержавного позитивного впливу на українську економіку підвищення вартості перевезень російської залізничної сировини територією України, оскільки обсяги її перевезень залізницею з початку 2010 р. скоротилися на 29,4%, а транзиту чорних металів – майже в 2 рази [9].

IV. Висновки

Процес виробництва та реалізації продукції ГМК пов'язаний з витратами на сировину, енергоносії, перевезення. Сировиною володіють приватні компанії, а енергоносії та послуги перевезення продукції є монополією держави. Взаємодія ГМК з державними монополіями є складною, оскільки останні в односторонньому порядку підвищують тарифи на перевезення, електроенергію і газ.

Необхідність вирішення цієї проблеми зумовлює пошук шляхів вирішення нагальних проблем галузі із залученням наукового підходу. Для знаходження компромісу в питаннях взаємодії з державними монополіями варто розробити програму, в тому числі щодо розвитку взаємодії держмонополій і підприємств ГМК, де чітко прописати механізми та умови підвищення вартості послуг (перш за все, постачання газу й електричної енергії), які мають бути відкритими і доступними для всіх учасників процесу; визначити відповідальність за порушення умов, штрафні санкції для тих, хто порушує закони, і розглядати порушення як нанесення шкоди економіці України. Необхідно також наділити Антимонопольний комітет вагомими правами для вирішення цієї проблеми. Рішення про порушення мають обговорюватися вищими гілками влади, оскільки держава виступає як посередник і організатор "правил гри", за якими повинні взаємодіяти між собою підприємства ГМК і державні монополії.

Література

1. Кулешова Л.В. Проблеми та перспективи розвитку Укрзалізниці в умовах європейської інтеграції / Л.В. Кулешова, В.В. Дятлова, Г.І. Киян // Державне регулювання економічного розвитку регіону та підприємств : зб. наук. пр. Донецького державного університету управління. Серія: Державне управління. – Донецьк: ДонДУУ, 2004. – Т. V. – № 38. – С. 118–127.
2. Мазур В.Л. Потенціал гірничо-металургійного комплексу України в умовах зростання енергоносіїв (економічний аспект

- проблеми) / В.Л. Мазур, А.К. Голубченко // *Металлургическая и горнорудная промышленность*. – 2006. – № 6. – С. 1–6.
3. Пиковский В.С. Мировой рынок стали: угрозы и перспективы для украинской металлургии [Электронный ресурс] / В.С. Пиковский, А.Н. Сирик. – Режим доступа: <http://F:\itog\S-2\pikovsky.htm/>.
 4. Пиковский В.С. Стоимость металлопродукции на мировом рынке может увеличиться на 15–25% [Электронный ресурс] / В.С. Пиковский. – Режим доступа: <http://metal-forum.com.ua/ru/transl/237>.
 5. Про затвердження переліку підприємств гірничо-металургійного комплексу, на які поширюється дія Закону України “Про подальший розвиток гірничо-металургійного комплексу”: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 р. № 657 // *Офіційний вісник України*. – 2002. – № 21. – Ст. 1030.
 6. Сафонов В. Металлургические мини-заводы: прошлое, настоящее и будущее [Электронный ресурс] / В. Сафонов, А. Смирнов. – Режим доступа: <http://metal-forum.com.ua/ru/transl/237>.
 7. Соколов М. Экспорт металлопродукции: Украина меняет приоритеты [Электронный ресурс] / М. Соколов. – Режим доступа: <http://ukrmet.com.ua/news/item/3921>.
 8. Украинский промышленно-инвестиционный консорциум “Металлургия” будет ликвидирован // *Металл Украины*. – 2007. – № 9. – С. 6.
 9. Филатов А. Транзит через Украину загрузят льготами [Электронный ресурс] / А. Филатов, А. Писаревский. – Ч. 1. – Режим доступа: <http://www.ugmk.info/art/transit-ukrainy-zagruzjat-lgotam-ch-1/1.html>.
 10. Шелевицкий И. Атомная энергетика и черная металлургия – что от этого украинцам? / И. Шелевицкий // *Зеркало недели*. – 2007. – № 28 (657).

УДК 351.9:332.025.12

ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ В УКРАЇНІ

Напрієнко Д.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

In the article the influence factors on public administration efficiency of the natural monopolies, its legal framework, reasons which brakes innovative activity development in industries of natural monopoly in Ukraine are examined.

Анотація

У статті досліджено фактори впливу на ефективність державного регулювання природними монополіями, його правову основу, причини, що гальмують розвиток інноваційної діяльності у галузях природної монополії в Україні.

Ключові слова

Державне регулювання, природна монополія, галузь, законодавство, конкуренція, економіка, громадський контроль.

I. Вступ

В умовах ринку суспільний інтерес і вигоди до рівня виконання природними монополіями покладених на них економічних і соціальних функцій постійно зростають. Відповідно до чинного законодавства, гарантом інтересів споживачів послуг природних монополій є держава, яка не виступає єдиним власником майна природних монополій, проте стимулює, контролює і регулює їх дія-

льність. Це дає змогу стверджувати, що не-ефективна діяльність органів державного регулювання є однією з головних причин низького рівня розвитку природних монополій, а також порушення прав споживачів їх послуг.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити ефективність державного регулювання природних монополій.

III. Результати

У науковій літературі значну увагу приділено дослідженню методів ціноутворення на послуги природних монополістів, способів регулювання діяльності природних монополій, механізмів розв'язання проблем правового характеру щодо відшкодування втрат суб'єктів природних монополій тощо. Найвідомішими у цих напрямках є праці І. Алексєєва, О. Амоші, В. Базилевича, С. Биконі, В. Бодрова, М. Гамана, Л. Жемчужникової, І. Коломійця, Т. Косової, О. Костусєва, Ю. Кравченка, О. Кузьміна, В. Лагутіна, В. Паламарчука, В. Полуянова, Р. Попова, Л. Слабака, В. Соловйова, Ю. Стадницького, І. Тивончука, Г. Филюка, Д. Бейна, Дж. Вернона, О. Вільямсона, В. Віскузі, Дж. Гарингтона, А. Шлейфера та ін.

Факторами, які справляють суттєвий вплив на ефективність державного регулювання природних монополій є:

- чинне законодавче забезпечення легітимності дій органів державної влади відносно застосування методів впливу на суб'єктів, які є природними монополістами;
- терміни реалізації рішень органів державного регулювання природних монополій;
- характер зворотного зв'язку стосовно стану і результативності застосування органами державного регулювання власне регуляторних рішень, що спрямовані на суб'єктів, які є природними монополістами;
- рівень системності в державному управлінні природних монополій;
- наявність і дієвість громадського контролю за роллю держави в управлінні природними монополіями;
- професійність керівників органів державного регулювання природних монополій;
- стан економічної і політичної кон'юнктури в країні тощо.

Кожен із вищевказаних факторів може як позитивно, так і негативно впливати на ефективність державного регулювання природних монополій, тому актуальним завданням дослідження є виявити умови, за яких вплив перелічених факторів буде позитивним. З огляду на це, розглянемо кожен з факторів на предмет виявлення характеру його дії на ефективність державного регулювання природних монополій.

Правовою основою державного регулювання природних монополій є Господарський кодекс України, Закони України “Про природні монополії”, “Про захист економічної конкуренції”, “Про Антимонопольний комітет України”, “Про зв'язок”, “Про транспорт”, “Про електроенергетику”, Укази Президента України, які стосуються діяльності Національних комісій з регулювання природних монополій, рішення судів тощо. Сукупність вищенаведених правових актів містить як загальні, так і спеціальні (методичні) положення, на підставі яких формуються і діють природні монополії. Цими правовими актами визначено також взаємовідносини природних монополій із державою. Характерною ознакою цих взаємовідносин є те, що законодавством допускається створення природних монополій у будь-якій формі власності, а також те, що держава не реалізовує заходів, націлених на посилення конкуренції на ринках, де діють природні монополії. Причиною цього є те, що правовими актами, зокрема, Законом України “Про природні монополії”, а також Господарським кодексом України поняття “природна монополія” розглядається як стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсут-

ності конкуренції. Ця умова забезпечує природним монополіям відносну автономність від державного впливу і певну винятковість порівняно з іншими суб'єктами господарювання. Враховуючи технологічні особливості виробництва товарів (послуг) природних монополій, те, що ці товари (послуги) не мають замінників, а також специфіку взаємовідносин природних монополій із державою, високим є ризик порушення інтересів споживачів товарів (послуг), які пропонуються природними монополістами. Ймовірність цього ризику, як свідчить світовий досвід, однаково висока в умовах перебування суб'єктів природних монополій у державній або приватній власності. Ризик посилюється також в умовах нечіткості формулювань положень правових актів.

Так, заступник Голови Антимонопольного комітету України О. Мельниченко слушно стверджує, що забезпечення ефективного захисту від зловживань з боку монопольних утворень є можливим лише за умови правильного та однакового тлумачення і застосування усіма суб'єктами правовідносин у цій сфері положень законодавства із захисту конкуренції. Він наголошує на важливості узгодження тлумачень положень законодавства Антимонопольним комітетом України і судами. У результаті відсутності однозначного тлумачення положень законодавчих актів виникають конфлікти, розв'язання яких вимагає участі Вищого господарського суду України. У цих конфліктах позивачем виступають організації, які визнані Антимонопольним комітетом природними монополістами, а відповідачем сам Комітет. О. Мельниченко зазначає, що сьогодні, судячи з практики розгляду таких конфліктів, Вищий господарський суд України визнає право судів визначати межі товарних ринків та факт монопольного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання на ньому, зокрема, всупереч межам товарного ринку та становищу суб'єктів господарювання на ньому, встановленим Антимонопольним комітетом України [4]. Наявність фактів неоднозначного тлумачення положень правових актів, зокрема щодо визначення монопольного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання на ринку є фактором негативної дії на процес і результативність державного регулювання природних монополій. Джерелами виникнення проблем у результаті дії цього фактора, перш за все, є Закони України “Про природні монополії” і “Про захист економічної конкуренції”, а також рішення Комітету і судів. Ліквідувати негативну дію цього фактора можливо шляхом внесення уточнень до Закону України “Про природні монополії”, зокрема, на предмет виділення ознак виникнення природної монополії, етапів визнання суб'єкта господа-

рування природним монополістом, а також ознак зловживання суб'єкта господарювання монополієм становищем та правомірності дій органів державної влади щодо застосування санкцій до монополістів.

У Законі України "Про природні монополії" недостатньо адекватно розкрито сутність поняття "природна монополія". Його визначено як стан товарного ринку. Проте, як відомо, стан будь-якого ринку є явищем, що, перш за все, характеризується фіксацією параметрів попиту, пропозиції і цін, а наявність чи відсутність конкуренції є додатковими характеристиками ринку, які пояснюють особливості того, як формуються попит, пропозиція і ціна. Незважаючи на те, що природні монополісти пропонують товари (послуги), які не мають замінників, тобто попит на цю продукцію не залежить від її ціни, на практиці часто виникають ситуації, в яких обсяг пропозиції товарів (послуг) природних монополістів, а також ціни на них є нестабільними. Із вищесказаного випливає, що держава визнає суб'єкта природною монополією лише за умови виникнення певного очікуваного стану ринку. За інших умов цей суб'єкт може розглядатись органами державної влади як звичайна монополія, а тому до нього може застосовуватись антимонополієне законодавство.

Під природною монополією варто розуміти привілейоване державою підприємство або об'єднання декількох підприємств, які володіють правами власності на виробничі фонди, за допомогою яких створюється пропозиція товарів (послуг), собівартість, а отже, і ціна яких, як очікує держава, в умовах монополії буде нижчою, ніж в умовах конкуренції через виникнення ефекту масштабу.

В окремих правових актах, якими визначаються особливості державного регулювання природних монополій, мають місце положення, які прямо суперечать одне одному. Так, у Законі України "Про природні монополії" зазначається, що фінансування діяльності Національних комісій регулювання природних монополій і їх територіальних органів здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Це положення сприяє фінансовій незалежності Комісій, їх неупередженості стосовно суб'єктів природних монополій. У свою чергу, відповідно до Указу Президента України "Питання Національної комісії регулювання електроенергетики України" від 21.04.1998 р. № 335/98, яким затверджено Положення "Про Національну комісію регулювання електроенергетики України", визначено, що Комісія та її робочий апарат утримуються за рахунок плати, одержаної за видачу ліцензій, включаючи поточну плату, що справляється з ліцензіатів, технічної допомоги з боку міжнародних організацій та інших джерел. Кошторис витрат Комісії та її робочого апарату

затверджує Голова Комісії за погодженням з Міністерством фінансів України.

Таким чином, положення вказаних правових актів суперечать одне одному, крім того, Указ Президента України сприяє виникненню корупції у Національній комісії регулювання електроенергетики України.

Загалом аналітики Міжнародного центру перспективних досліджень на підтвердження і продовження вищесказаного стверджують, що в Україні відсутня цілісна державна політика щодо ефективного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, зокрема, у сфері житлово-комунальних господарств. Законодавством чітко не визначено переліку і виконавців регуляторних функцій. Закон України "Про природні монополії" не визначає вичерпного переліку повноважень національних комісій або місцевих органів влади, на які частково покладено функції регулювання. Наслідком цього є "розмитість" регуляторних повноважень вертикалі виконавчої влади [5].

Одним із факторів, який впливає на ефективність державного регулювання природних монополій, є терміни реалізації рішень органів державного регулювання природних монополій. Очевидним є те, що своєчасно сформовані і реалізовані на практиці рішення органів державної влади мають більшу ймовірність бути успішними, ніж рішення, які формувались і реалізовувались із запізненнями. Актуальність необхідності забезпечення позитивної дії цього фактора на сьогодні усвідомлюється керівниками органів державної влади. Доказом цього, як уже зазначалось, є те, що за результатами моніторингу КМУ виявлено, що внаслідок правової неврегульованості питань визначення тарифів на вантажні залізничні перевезення у межах України та пов'язані з ними послуги Міністерство транспорту України, а також Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції не можуть у повному обсязі реалізувати конкурентоспроможну політику.

Серед факторів, які впливають на ефективність державного регулювання природних монополій, виділено також характер зворотного зв'язку стосовно стану і результативності застосування органами державного регулювання регуляторних рішень, спрямованих на суб'єктів, які є природними монополістами. Зворотний зв'язок репрезентує собою сукупність комунікацій між суб'єктами управління. Його призначенням є інформування керівників органів державної влади про стан виконання ухвалених ними рішень і їх результативність. На сьогодні органи державного регулювання природних монополій забезпечують позитивний характер зворотного зв'язку шляхом його формалізації. Так, Антимонопольним комітетом України формалізація забезпечена шляхом формування планів-графіків здійснення

заходів щодо відстеження результативності власних регуляторних актів. Такі плани-графіки передбачають встановлення виду відстеження стану і результативності виконання регуляторних актів (базове, повторне, періодичне), а також терміну проведення перевірок. Відсутність зворотного зв'язку, як відомо з теорії і практики управління, суттєво знижує ефективність управлінських дій, стає причиною неактуальності, несвоєчасності і нерациональності сформованих керівниками рішень. Управління має інформаційну основу, тобто воно значною мірою базується на принципах каузальності, історизму, суперечності, заперечення тощо. З огляду на це, налагодження зворотного зв'язку від підсистеми керованої до підсистеми керуючої є вихідною умовою раціонального і результативного управління.

На ефективність державного регулювання природних монополій впливає також рівень системності державного регулювання. Ефективність регулювання значною мірою залежить від його системності. У теорії менеджменту поняття "регулювання" часто розглядається з функціонального, ситуаційного, поведінкового, кількісного і якісного підходів, проте більшість теоретиків менеджменту, а також діючих керівників організацій і окремих їх підрозділів стверджує, що системний підхід до регулювання будь-якого об'єкта є базовим. Проявом системності в регулюванні будь-якого об'єкта є створення ієрархії цілей, вибір і класифікування методів їх досягнення, визначення і формалізація умов застосування методів, формування комунікаційних каналів між керуючими і підлеглими тощо. В Україні недостатньо системним є державне регулювання природних монополій. Серед головних проявів безсистемності варто виділити:

- неузгодженість дій різних органів державної влади в процесі регулювання діяльності природних монополій;
- відсутність серед об'єктів моніторингу розвитку природних монополій об'єктів, які характеризують ефективність виконання ними покладених на них функцій;
- відсутність спільної для суб'єктів державного регулювання інформаційної системи, яка б забезпечувала спільну інформаційну базу для формування і реалізації рішень щодо регулювання діяльності природних монополій.

На ефективність державного регулювання природних монополій впливає також стан економічної і політичної кон'юнктури в країні. У цьому випадку під економічною кон'юктурою розуміємо фазу розвитку національної економіки (зростання, стабільність, спад, застій), рівень залежності на певний момент часу національних ринків від світових, стабільність курсу національної валюти, рівень

зайнятості, рівень платоспроможного попиту тощо. У свою чергу, під політичною кон'юктурою розуміємо конкретний період, який визначається умовами реалізації передвиборчих заходів, умовами проведення виборів, умовами післявиборчого періоду, а також підвищенням або спадом політичної активності залежно від гостроти виникнення економічних та соціальних проблем. Цей фактор, як і вищевказані, може як позитивно, так і негативно впливати на ефективність регулювання діяльності природних монополій. Проведені дослідження показали, що позитивний вплив цього фактора може мати місце за різних економічних і політичних умов, проте ймовірність його позитивної дії є вищою у післявиборчий період, а також при зниженні економічного зростання. Ці умови сприяють удосконаленню кадрової політики в органах державного регулювання, акумулюванню інтелектуальних ресурсів, що націлені на конструктивне розв'язання актуальних проблем розвитку природних монополій.

Дія вищевказаного фактора на ефективність державного регулювання природних монополій пов'язана із такими чинниками, як професійність керівників органів державного регулювання, а також наявність і дієвість громадського контролю за роллю держави в управлінні природними монополіями. Професійність кадрів, як відомо, у будь-яких системах управління, зокрема в організаціях, об'єднаннях організацій, у системі державного регулювання, вимагає постійного ретельного моніторингу рівня якості виконання покладених на працівників функцій і повноважень. Моніторинг має здійснюватись на етапі підготовки і перепідготовки кадрів, а також на етапі їх професійної діяльності.

Важливою умовою забезпечення ефективності цього моніторингу є публічність вимог до кадрів, зокрема, керівників органів державного регулювання природних монополій, а також публічність системи умов отримання тієї чи іншої посади. На сьогодні, на жаль, для громадськості ця інформація є малодоступною. З приводу вагомості дії цього фактора на ефективність діяльності природних монополій К.Р. Макконнелл і С.Л. Брю зазначають, що з часом розширення діяльності природної монополії може призвести до негативного ефекту масштабу, який полягатиме у зростанні виробничих витрат на одиницю продукції. Головною причиною цього явища є поява певних управлінських труднощів у раціональному управлінні підприємством, яке займається великомасштабним виробництвом. Автори стверджують, що розростання ієрархічного апарату управління створює проблеми обміну інформацією, координування рішень, зумовлює бюрократизм, підвищує ймовірність того, що ухвалені рішення виявляться суперечли-

вими [2]. Для уникнення цього явища керівники органів державного регулювання і керівники підприємств, що належать до природних монополій, мають вести безперервну роботу у напрямі підвищення кваліфікації керівників і рівня їх інформаційної освіти.

Окрім вищевказаних чинників, які впливають на ефективність державного регулювання природних монополій, у науковій літературі також докладно описано чинники, які перешкоджають інноваційному розвитку природних монополістів. Проведені дослідження показали, що певною мірою ці чинники також впливають на ефективність державного регулювання природних монополій. До них належать [1]:

1. Організаційно-економічні – нерозвиненість ринку, дефіцитність товарів, нестача інвестиційних ресурсів для фінансування інноваційних розробок і проектів, відсталість матеріальної та науково-технічної бази, відсутність резервних потужностей, домінування спрямованості економічних інтересів підприємця на поточне виробництво.

2. Фінансово-кредитні – нестача та недоступність фінансових ресурсів, відсутність дієвості законодавчих положень щодо оподаткування підприємств, які випускають інноваційну продукцію, недосконалість системи оподаткування, високі відрахування з фонду оплати праці.

3. Політико-правові – мінливість і нестабільність вітчизняної законодавчої бази, існування обмежень з боку антимонopolного, податкового, патентно-ліцензійного законодавства, блокування дії деяких статей Законів України “Про інноваційну діяльність”, “Про оподаткування прибутку підприємств”.

4. Управлінські – надмірно централізована структура управління, авторитарний стиль управління, переважання вертикальних потоків інформації, орієнтація виробників лише на уже існуючі ринки та короткострокову окупність інвестицій, неузгодженість інтересів учасників інноваційних процесів.

5. Соціально-психологічні – страх і опір змінам, що можуть спричинити негативні наслідки для колективу підприємства, небажання змінювати існуючі способи діяльності, робочі місця, поведінку і традиції, побоювання невизначеності, невдач.

Окрім перелічених вище причин, до факторів, що гальмують розвиток інноваційної діяльності в Україні, зокрема, в галузях, де діють природні монополії, відносять також [6, с. 76]:

- зменшення такого важливого джерела капіталовкладень, як амортизаційні відрахування (вони фактично у кілька разів відстають від реального зношення основних фондів, чим штучно занижується питома вага споживання основного капіталу у структурі ВВП);

- надзвичайно висока ставка оподаткування державою промислових підприємств;
- труднощі в одержанні кредитів як у централізованому інноваційному фонді, так і в комерційних банківських установах;
- нерозвиненість конкурентних відносин;
- недостатня увага до залучення вітчизняних та іноземних інвестицій;
- відсутність інституту ефективного правового регулювання у сфері інноваційної діяльності.

За даними спостереження Державного комітету статистики України, інноваційну діяльність вітчизняних підприємств, у тому числі тих, що є природними монополістами, стримують: нестача власних коштів (на це вказали 85,7% підприємств), недостатня фінансова підтримка держави (54,9%), високі кредитні ставки (38,7%), великі витрати на нововведення (36,5%), відсутність фінансових коштів у замовників (32,2%), низький платоспроможний попит на нову продукцію (30,4%), труднощі із сировиною і матеріалами (29,2%), високий економічний ризик (26,7%), недосконалість законодавчої бази (26,4%), тривалий термін окупності нововведень (20,0%), нестача інформації про ринки збуту (11,7%) [3].

До факторів, які стримують інноваційну діяльність сьогодні і справлятимуть суттєвий вплив у середньостроковій перспективі, належать [7, с. 154]:

а) недосконалість системи фінансування, регулювання, організації науково-дослідної та інноваційної діяльності на підприємствах;

б) незначна кількість конкретних результатів розробок і впровадження інноваційного продукту;

в) погіршення фінансового та матеріального забезпечення науково-дослідної бази наукових установ;

г) вплив до інших сфер діяльності кваліфікованих кадрів, що займаються науковою розробкою й упровадженням високих технологій у виробництво;

д) неналагодженість кооперації наукової та виробничої сфер.

IV. Висновки

Дослідження показали, що факторами, які суттєво впливають на ефективність державного регулювання природних монополій, є:

1) чинне законодавче забезпечення легітимності дій органів державної влади відносно застосування методів впливу на суб'єктів, які є природними монополістами;

2) терміни реалізації рішень органів державного регулювання природних монополій;

3) характер зворотного зв'язку стосовно стану і результативності застосування органами державного регулювання регуляторних рішень, спрямованих на суб'єктів, які є природними монополістами;

- 4) рівень системності в державному управлінні природних монополій;
- 5) наявність і дієвість громадського контролю за роллю держави в управлінні природними монополіями;
- 6) професійність керівників органів державного регулювання природних монополій;
- 7) стан економічної і політичної кон'юнктури в країні тощо.

Література

1. Захарченко В.И. Нововведения: мотивация, моделирование, эффективность / В.И. Захарченко. – О. : Одесский национальный ун-т им. И. Мечникова, 2002. – 278 с.
2. Макконнелл К.Р. Экономикс: принципы, проблемы и политика : в 2 т. : пер. с англ. / Кэмпбелл Р. Макконнелл, Стенли Л. Брю. – М. : Республика, 1992. – 400 с.
3. Махмудов О. Загрози для фінансової безпеки / О. Махмудов // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 2001. – № 4. – С. 130–135.
4. Офіційний сайт Антимонопольного комітету України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art_id=43909&cat_id=64108.
5. Регуляторна реформа у житлово-комунальному господарстві України : аналітична доповідь до проекту "Програма розробки політики" Міжнародного центру перспективних досліджень [Електронний ресурс]. – К., 2005. – 59 с. – Режим доступу: <http://www.icps.com.ua>.
6. Цигилик І.І. Інноваційна політика в системі підприємництва / І.І. Цигилик, С.О. Кропелницька // Актуальні проблеми економіки. – 2003. – № 1. – С. 76–79.
7. Харів П.С. Інноваційна діяльність підприємства та економічна оцінка інноваційних процесів : монографія / П.С. Харів. – Т. : Економічна думка, 2003. – 236 с.

УДК 351.82

БУДІВЕЛЬНА ГАЛУЗЬ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Покатаєв П.С.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The article investigates the nature and content of state regulation of the construction industry from the perspective of system approach to management. The main directions and forms of regional interference in the construction industry.

Анотація

У статті досліджено сутність та зміст державного регулювання будівельної галузі з позиції системного підходу до управління. Визначено основні напрями та форми регіонального втручання в діяльність будівельних комплексів.

Ключові слова

Будівельна галузь, державне регулювання, державне втручання, будівельні підприємства.

I. Вступ

Державне регулювання економіки покликане, перш за все, забезпечити її сталий розвиток. Процес регулювання економіки потребує розробки певних заходів (економічних, політичних, соціальних), спрямованих на стабілізацію та подальший темп зростання доходів державного бюджету та скорочення видатків. Але особливої актуальності набуває пошук заходів державного регулювання, здатних забезпечити якісні перет-

ворення в економіці та соціальній сфері, сталий розвиток галузей економіки.

Будівельна галузь посідає одне з основних місць в економіці держави. Вона створює основні фонди як виробничого, так і невиробничого характеру для функціонування всіх галузей національної економіки, забезпечує побутові, соціально-культурні потреби населення, сприяє створенню великої кількості нових робочих місць та реалізації продукції інших галузей народного господарства, які споживаються в процесі здійснення основної діяльності – будівництва. Однак ефективність функціонування будівельної галузі залежить від державної політики щодо її підтримки та регулювання, спрямованого на інформаційне забезпечення, створення та нормативно-правової бази оптимального податкового навантаження тощо.

Наукові дослідження у сфері державного регулювання галузей економіки здійснювали: М.В. Болдуєв, О.М. Кондрашов, М.А. Латин, С.В. Майборода, С.В. Майстро, З.О. Надюк, В.М. Огаренко та ін. Питання державного регулювання будівельної галузі практично не досліджувалися, винятком стали праці А.В. Воробйова, в яких він проаналізував процеси державного управління інвестиційною діяльністю у будівництві і, відпо-

відно, вивчив складові механізми державного регулювання в будівництві шляхом виділення цінової, кредитної, бюджетної, податкової політики та регулювання зовнішньоекономічної діяльності [1]. Тому процес державного регулювання будівельної галузі потребує подальшого вивчення.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити сутність та зміст державного регулювання будівельної галузі з позиції системного підходу до управління, визначити основні напрями і форми регіонального втручання в діяльність будівельних комплексів.

III. Результати

Державне регулювання є однією із функцій державного управління. Державне управління є організаційним і регулювальним впливом держави на економічну діяльність суб'єктів ринку з метою її впорядкування та підвищення результативності. Основними функціями управління є: організація, регулювання, контроль, планування, кадрове забезпечення [2].

Із системного підходу, державне регулювання будівництва варто розглядати, як комплекс заходів державних органів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, спрямованих на стабілізацію та адаптацію чинної економічної системи до мінливих умов розвитку країни (регіону). Таке його розуміння дає можливість розкрити зміст державного регулювання галузі з позиції системного підходу до управління, що включає такі положення:

- формування цілей та завдань розвитку будівельного комплексу;
- визначення об'єктів регулювання;
- організація керуючої системи;
- виділення суб'єктів регулювання і формування їх структури;
- розмежування функцій і вибір необхідних методів регулювання;
- оцінювання результатів регулювання.

Поглиблення ринкових відносин, поступове і неухильне зміцнення ринку будівельної продукції в загальнонаціональному та регіональному масштабах, ставка на вхід у систему світового ринку передбачають взаємозв'язок загальних цілей розвитку будівельного комплексу із заходами конкретного характеру, що забезпечують досягнення цих цілей у певні моменти часу. Звідси стратегічна спрямованість держрегулювання будівельним виробництвом при його зовнішньому поточному прояві. Аналізуючи результати реформування будівельного господарства за роки незалежності, можна зробити висновок про відставання можливостей будівельного комплексу від сучасних вимог ринку практично за всіма параметрами (товарним, господарським, матеріально-технічним, соціальним та ін.). На практиці

такий стан речей знайшов відображення в поверхневому пристосуванні будівельних підприємств і організацій до умов ринкової економіки, а також дії стереотипів доринкового мислення, що триває. Подолання цих вад зумовлює форми, структури, методи та інші характеристики державного регулювання галузі, здатні забезпечити системи прийняття рішень, ринкових за змістом і призначенням, а також доступних розумінню кожного працівника будівельних підприємств. В іншому випадку, що є характерним для сьогоднішньої ситуації, можливе превалювання адміністративного підходу над економічним, а це суперечить суті та вимогам ринкового управління господарством.

Вирішення значних проблем підприємств будівельного комплексу, поставлених сучасним етапом економічного розвитку країни, вимагає від кожного регіону обґрунтованого вибору найбільш доцільних і перспективних напрямів наукових досліджень та створення умов для широкого практичного використання їх результатів. Правильний вибір тематики з урахуванням актуальності та важливості як для всієї країни в цілому, так і для окремого її регіону є важливою умовою підвищення ефективності інноваційної діяльності. У зв'язку із цим при формуванні науково-технічної політики мають враховуватися такі фактори регіональної специфіки, як: задоволення вимог конкретних територій щодо науково-технічних результатів усього наукового комплексу країни (регіону); врахування особливостей регіону як місця розміщення господарюючих суб'єктів, зокрема, науково-технічних.

Можна зазначити, що ігнорування регіональних аспектів науково-технічного розвитку призвело до таких результатів:

- негативного впливу на галузеву діяльність, оскільки функціонування однієї галузі в регіоні, часом, закривало можливості та перспективи розвитку іншої;
- зниження наукового рівня та ефективності робіт з прогнозування розвитку будівельного комплексу;
- негативного впливу на об'єктивність визначення пріоритетних напрямів науково-технічного прогресу в будівництві;
- ускладнень у вирішенні великих міжгалузевих проблем. Проблема регулювання взаємовідносин між центром і регіонами в процесі науково-технічної діяльності ставить завдання формування банку даних та інформаційних потоків, що відповідають новим цілям і умовам соціального та економічного розвитку регіонів на основі розширення їх господарських прав, самоврядування та самофінансування.

У сучасних умовах велике значення має культурне середовище, до чинників впливу якого входять характеристики загального

культурного рівня споживачів і виробників, історико-культурні традиції, творча активність суспільства та напрями використання, а також прояв неформальної культури, що впливає на своєрідність споживчих смаків та уподобань. Низька організаційна культура підприємництва є результатом відсутності певної сукупності ціннісних орієнтирів підприємств і форм. Тільки орієнтація діяльності підприємства у бік культурно-історичних компонентів дасть можливість безпосередньо брати участь бізнес-суб'єкту в процесі відтворення, збереження та використання культурного потенціалу суспільства, а діючи в рамках соціально-етнічної концепції – в його розвитку і збагаченні.

Вважаємо, що основними напрямками регіонального втручання в діяльність будівельних комплексів, є:

- регіональний протекціонізм “власного будівельника”;
- планування держзамовлень з позиції “теореми” збалансованого бюджету (кратне збільшення продукції рівносильно кратному збільшенню доходів і податкових надходжень);
- використання податкової системи, в тому числі коригування податкових ставок, у межах компетенції регіону;
- фінансовий та кредитний вплив на товаровиробника;
- перетворення матеріально-технічної бази підприємства будівництва;
- страхування ризику на ринку будівельної продукції;
- інформаційне забезпечення та надання консультацій різного роду.

У сукупності вони сприяють створенню в регіоні і галузі господарського порядку – правил господарювання, а також ринкової поведінки його суб'єктів і самого регіону в економіці. Водночас стає можливим прискорення створення корпоративного сектора, здатного виступити стратегічним партнером держави та регіону у зміцненні їх регульовального впливу на будівельне виробництво. Надалі великі будівельні корпорації будуть здатні взяти на себе функції планування та організації обміну діяльністю підприємств будівництва та інших галузей, використовуючи як ринкові, так і планово-розподільні методи (всередині корпоративного обороту). Органи влади регіону при цьому мають сприяти становленню структур такого роду, оскільки вони базуються на інтеграції груп підприємств за технологічної вертикалі або економічної по горизонталі, за наявності тенденції входження в транснаціональні форми загальноукраїнського масштабу. Виконання розглянутих положень багато в чому залежить від формування відповідного організаційно-економічного механізму управління будівництвом на регіональному та галузе-

вому рівнях. У цьому аспекті важлива роль відводиться формам державного регулювання будівництва, здатним забезпечити розширення дії в галузі законів і принципів ринкової економіки, підвищення ефективності виробництва на основі НТП і поворот у бік споживача. Використання з цією метою форм державного регулювання будівельної галузі, що діють в інших країнах (регіонах), на нашу думку, є неефективним, оскільки будь-яке перенесення організаційного досвіду сприймається, як імператив, а реальність ставить його під сумніви.

Вивчення стану регіонального господарства та будівництва в Україні, а також повноважень органів влади і внутрішніх територіальних утворень надає можливість визначити такі форми державного регулювання:

- фінансово-кредитне забезпечення будівельних підприємств;
- матеріально-технічна підтримка;
- податкові преференції;
- інформаційне обслуговування;
- управлінська допомога;
- консультативна допомога.

Для успішного функціонування зазначених форм важлива наявність конкретної програми формування та розвитку державного регулювання народного господарства і його галузей, а також відповідного організаційно-економічного механізму його реалізації. Це, у свою чергу, підсилить упевненість громадян у тому, що держава успішно впроваджує з реалізацією своїх функцій із забезпечення взаємодії між ними та державою. Набір цих функцій визначено сферами, де мають місце проблеми у розвитку ринкової економіки, тобто тими завданнями, вирішення яких неможливе на основі контрактів. До таких завдань, як засвідчили проведені дослідження, відносяться [3]:

- специфікація та захист прав власності за умови нерівності трансакційних витрат;
- створення каналів обміну інформацією: рівноважна ціна формується на базі розвинутої інформаційної інфраструктури ринку, що дає можливість його учасникам обмінюватися інформацією з мінімальними витратами і мінімальними спотвореннями;
- розробка стандартів – діяльність держави дає можливість знизити витрати вимірювання якості обмінюваних товарів і послуг, а в ширшому сенсі – розробка універсальних заходів, до яких відноситься й організація державою грошового обігу;
- створення каналів і механізмів фізичного обміну товарами і послугами – інфраструктура ринку включає в себе не тільки канали обміну інформацією, а й канали фізичного руху товарів і послуг (транспортна мережа тощо);
- правоохоронна діяльність і виконання ролі “третьої” сторони в конфліктах –

виникнення непередбачених обставин при виконанні контрактів вимагає втручання "третьої" сторони (суду) для створення гарантій від їх опортуністичного використання сторонами контракту;

- виробництво суспільних благ (оборона, охорона здоров'я, освіта тощо).

Функціонування держави пов'язане з трансакційними витратами. І вони тим більше, чим у більшій кількості трансакцій держава виступає, як гарант виконання умов контракту. Чим активніша роль держави в специфікації і захисті прав власності, тим складніше внутрішня структура апарату управління і більше інформації, що циркулює в ній, спотворюється. Тому поряд з "провалами" ринку варто враховувати і "провали" держави, до числа яких на сьогодні можна віднести:

- невідповідність доходів і витрат – державу значно важче перетворити на банкрута, навіть якщо вона виявляється нездатною виконувати взяті на себе зобов'язання;
- відсутність чітких критеріїв ефективності діяльності держави: державні структури підміняють їх самостійно розробленими стандартами, і тоді діяльність держави оцінюється заданими нею самою критеріями (зростання бюджетних надходжень, експансії державного контролю тощо);
- висока ймовірність досягнення результатів, відмінних від поставлених: зростання інформаційних витрат і витрат моніторингу та контролю, що супроводжує розвиток держави, створює передумови для відхилення реалізованих завдань від поставлених;
- нерівномірний розподіл ресурсів підприємницьких структур, у зв'язку з чим доводиться вибирати між двома недосконалими альтернативами: розподіл прав власності здійснюється на основі ринкового обміну, що функціонує без витрат, з приватними гарантіями виконання контракту та передачею контролю за обміном повноваженнями державі, що діє в інтересах сторін контракту.

IV. Висновки

Визначення державного регулювання, що зустрічається в економічній літературі, лише як діяльності державної влади щодо створення умов забезпечення підприємницької діяльності в усіх її різновидах, не достатньо повно відповідає зазначеним напрямкам його дії. Таке визначення, на нашу думку, відображає лише підтримку процесу виробництва, а не його регулювання на всіх рівнях управління. Важливо, щоб воно не тільки сприяло виникненню загальних умов розвитку системи господарства, а й здійснювало постійний вплив як на створення форм і структур, так і методів, що відповідають реалізації інтересів держави (регіону). У будівництві такий їх вплив проявляється через інфраструктуру галузі та регіону. Ситуація, що склалася на сьогодні у сфері будівництва регіону (спад виробництва, зниження темпів розвитку, скорочення інвестиційної активності, нерозвиненість ринкової інфраструктури тощо) вимагає обґрунтованого підходу до вибору форм і методів державного регулювання з метою вирішення проблем управління будівельними підприємствами.

Література

1. Воробйов А.В. Державне управління інвестиційною діяльністю в будівництві : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 [Електронний ресурс] / Андрій Володимирович Воробйов ; Гуманітарний ун-т "Запорізький ін-т держ. та муніципального управління". – Запоріжжя, 2007. – 20 с. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2007/07vavidb.zip>.
2. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / [С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко та ін.]. – 2-ге вид., доопрац. і доповн. – К. : КНЕУ, 2005. – 440 с.
3. Лігоненко Л.О. Нові стратегічні завдання державної політики щодо розвитку підприємництва в Україні / Л.О. Лігоненко // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 11. – С. 18–25.

УДК 35:172.4

ДЕРЖАВНА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА: КОНЦЕПЦІЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

Степанов В.Ю.

доктор наук з державного управління, доцент
Харківська державна академія культури

Annotation

In connection with growing influence of information technologies on the methods of informative actions informative safety as conceptual aspect of public informative policy is considered.

Анотація

У зв'язку із зростаючим впливом інформаційних технологій на методи інформаційних дій розглянуто інформаційну безпеку як

концептуальний аспект державної інформаційної політики.

Ключові слова

Державна інформаційна політика, інформаційна безпека, інформаційний простір, людина.

I. Вступ

У світі розвитку засобів масової інформації, інформаційної техніки технології “холодної війни” оживають в новій якості і стають усе більш масштабними і політично результативними у вигляді інформаційного протистояння (далі – ІП) – форми боротьби сторін шляхом використання спеціальних методів, способів і засобів впливу на інформаційне середовище сторони, що протистоїть, і захисту власного задля досягнення поставлених цілей. Поняття “інформаційне протистояння” включає весь спектр конфліктних ситуацій в інформаційно-психологічній сфері, аж до відкритого протистояння соціальних систем. До ІП можна віднести будь-які форми соціальної і політичної конкуренції, в яких для досягнення результату перевага віддається засобам і способам інформаційно-психологічної дії. Економічна, соціальна, політична нестійкість, розвиток інформаційних технологій призвели принципово до нових загроз потенційного використання інформаційно-технічних досягнень у цілях, несумісних з підтримкою безпеки інформаційного простору і стабільності функціонування сучасного суспільства. На цій підставі, в умовах глобалізації інформаційного суспільства, проблема інформаційної безпеки як аспекти державної інформаційної політики (далі – ДІП) є актуальною і набуває все більш соціально значущого характеру.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути вплив інформаційних технологій на методи інформаційних дій та інформаційну безпеку як аспекти ДІП в єдиному інформаційному просторі.

III. Результати

Дослідження інформаційної безпеки (далі – ІБ) як концептуального аспекту ДІП припускає вирішення цілого комплексу питань як загальнонаукового, так і політологічного характеру. При цьому важливим стає не лише з’ясування сутнісних рис, структури, функцій ДІП у сфері ІП та ІБ, а й виявлення основних чинників, що впливають на неї, а також аналіз напрямів і меж її проведення в сучасних умовах. Цьому присвячені праці А. Герасімова, О. Забузова, Б. Коваленко, В. Коломійця, А. Костіна, А. Кочеткова, А. Манойло, А. Марущака, С. Модестова, В. Ніцевича, О. Олійника, Н. Панаріна, А. Пірогова, А. Позднякова, Г. Почепцова, О. Сосніна та багатьох інших учених. Висновки і твердження, що містяться в цих працях, частково склали методологічну базу теоретичних засад розвитку інформаційного суспільства

в Україні та ДІП в питаннях інформаційної безпеки [2].

При реалізації концепції ІБ як аспекту ДІП необхідний комплексний і зважений підхід незалежно від того, чи розглядається відповідна політика як цілісне самостійне явище або як процес у певній сфері життєдіяльності. Причому, ДІП – це свого роду каталізатор, що сприяє високотехнологічному розвитку не лише військово-інформаційної галузі, а й інших сфер життєдіяльності суспільства, в яких формується потенціал ІБ [1].

На основі аналізу різних теоретичних напрацювань можна сформулювати таке визначення, що підвищення інформаційних можливостей системи забезпечення ІБ – це свого роду передбачуваний результат ДІП у сфері ІП.

При цьому варто відзначити, що регулювання інформаційних відносин у сфері ІП та ІБ ставить своєю метою впорядкування процесів передачі та обміну всього масиву інформації, що стосується питань оборони країни. Перш за все, це стосується концепції ДІП в питаннях забезпечення конституційних прав людини і громадянина на отримання інформації (крім службового та секретного характеру) про військові погрози і стан справ у військовій організації; доступ громадян до відкритих інформаційних ресурсів; своєчасне доведення до внутрішньої і міжнародної громадськості достовірної інформації про військову політику держави, офіційні позиції влади щодо значущих воєнно-політичних подій у країні і за кордоном; правове й моральне регулювання стосунків держави та засобів масової інформації в сфері ІП і ІБ [4].

У розвитку систем ІБ як концептуального аспекту ДІП зараз простежується стійка тенденція збільшення в них питомої ваги вивчення інформаційної зброї (далі – ІЗ).

Поняття “інформаційна зброя” включає технічні і програмні засоби, що забезпечують несанкціонований доступ до баз даних, порушення штатного режиму функціонування технічних засобів і програмного забезпечення, а також вивід з ладу ключових елементів інформаційної інфраструктури окремої держави.

У дослідженнях, проведених Г. Перепелицею, відзначено, що найбільша небезпека цього виду зброї – знеособлений характер її застосування, що дає змогу вести наступальні дії анонімно, навіть без оголошення війни. До того ж, заборонити розробку й використання ІЗ (як це зроблено, наприклад, відносно хімічної або бактеріологічної зброї) навряд чи можливо, як і обмежити зусилля багатьох країн щодо формування єдиного глобального інформаційного простору. Все це й пояснює підвищену увагу до ІЗ та перспектив її подальшого розвитку, обумовлених декількома основними чинниками.

По-перше, ядерні та звичайні озброєння вже досягли межі доцільної допустимої по-

тужності. На сьогодні вони володіють надпотужними приголомшувальними і руйнівними здібностями, за рахунок яких можливе знищення не лише угруповань військ та об'єктів економічного потенціалу, а й навколишнього природного середовища. Екологічні наслідки застосування як ядерної, так і звичайної зброї можуть мати глобальний катастрофічний характер.

По-друге, ведення війни із застосуванням звичайних озброєнь, а також тактичної ядерної зброї призводить до великих матеріальних і людських втрат.

По-третє, розвиток як ядерних, так і звичайних озброєнь зумовлює колосальні витрати. Розвиток військового виробництва та утримання армій, оснащених значною кількістю таких озброєнь, виснажують державні бюджети. Із відрізняється високою рентабельністю й економічною ефективністю.

По-четверте, враховуючи інтенсивний розвиток інформаційної і телекомунікаційної індустрії у всьому світі, можна з упевненістю стверджувати, що зброя ХХІ ст. базуватиметься на інформаційних, комп'ютерних та телекомунікаційних технологіях. Причому, країни, що володіють передовими інформаційними технологіями, дістають змогу впливати на інших, менш "просунутих" у цьому напрямі.

Таким чином, ІЗ властиві атакуючий характер, універсальність, прихованість, багатоваріантність форм реалізації (у тому числі програмно-апаратна і технічна), радикальність впливу, широкі можливості у виборі часу і місця застосування, нарешті, економічність, що робить її надзвичайно привабливою для атакуючої сторони і надзвичайно небезпечною для того, хто піддався інформаційному впливу.

Усе вищесказане свідчить про високу вірогідність вирішення в ХХІ ст. міждержавних суперечностей, що існують, методами та засобами інформаційної війни.

Але найбільшому інформаційному впливу піддається людина. У зв'язку із цим концентрація зусиль навколо нарощування інформаційного впливу на людину є характерною ознакою декількох етапів розвитку систем ІЗ.

Перший етап пов'язаний із застосуванням ІЗ для протидії засобам ураження. Тут варто виділити засоби радіоелектронної протидії, які не є зброєю, що руйнує об'єкти, але їх застосування передуює в сучасній війні початку бойових операцій, "розчищає" дорогу для безперешкодного застосування бойових систем високоточної зброї.

Особливість другого етапу полягає в тому, що основним об'єктом інформаційного впливу стають системи управління та зв'язку, інформаційні і комп'ютерні мережі. Для виводу з ладу таких систем і об'єктів розроблена спеціальна ІЗ, до якої відносяться засоби програмно-математичного впливу, такі як комп'ютерні віру-

си, логічні бомби, "троянські коні", нейтралізатори тестових програм і електромагнітна зброя.

Про те, що країни НАТО приділяють серйозну увагу підготовці до інформаційної війни, свідчить розроблена ними концепція "інформаційної війни", що передбачає:

- придушення елементів інфраструктури державного і військового управління (ураження центрів командування та управління);
- електромагнітний вплив на елементи інформаційних і телекомунікаційних систем (радіоелектронна боротьба);
- отримання розвідувальної інформації шляхом перехоплення і дешифровки інформаційних потоків, переданих каналами зв'язку, а також через побічні випромінювання;
- несанкціонований доступ до інформаційних ресурсів (шляхом використання програмно-апаратних способів прориву систем захисту інформаційних і телекомунікаційних систем противника) з подальшою їх деформацією, знищенням, розкраданням або порушенням нормального функціонування цих систем ("хакерна" війна);
- формування і масове розповсюдження інформаційними каналами противника або глобальними мережами інформаційної взаємодії дезінформації або тенденційної інформації для впливу на оцінки, наміри й орієнтацію пересічного населення та осіб, які ухвалюють рішення (психологічна війна).

Крім перелічених напрямів, згадана концепція передбачає також отримання потрібної інформації шляхом перехоплення й обробки відкритої інформації, переданої незахищеними каналами зв'язку, що циркулює в інформаційних системах, а також висвітлена в ЗМІ.

Разом з тим активне впровадження сучасних інформаційних технологій у всі сфери життєдіяльності особи, суспільства і держави створює певні умови, що сприяють застосуванню ІЗ проти України [4].

Серед цих умов варто виділити, насамперед, широке застосування зарубіжних засобів обчислювальної і комунікаційної техніки, викликане об'єктивною нездатністю вітчизняної промисловості задовольнити попит на сучасне комп'ютерне устаткування й апарати зв'язку. Це істотно збільшує можливості іноземних спецслужб щодо втручання в роботу українських інформаційних мереж шляхом впровадження в куплене без належних заходів безпеки і неперевірене комп'ютерне і телекомунікаційне устаткування.

Еволюція інформаційних технологій сприяє тому, що методи інформаційної дії стають більш точковими, орієнтованими на ключових інформаторів і осіб, що реалізують концепцію ДІП. Поняття "інформаційна війна" стає все більш актуальним на сьогодні [8]. Якщо раніше пропаганда була орієнтована

на захоплення і маніпулювання всією свідомістю людини, залученої в драматургію масового психозу, то на сучасному етапі розвитку відбувається захоплення і маніпулювання однієї зі сторін особи, коли в цілому людина залишається абсолютно нормальною, такою, що тверезо оцінює навколишню реальність.

Прикладом тут можуть служити технології вибіркового компанії, технології паблік рілейшнз, які частіше апелюють до прихованих механізмів підсвідомості і глибинних маніпуляцій, ніж до здорового глузду громадян.

Маніпуляція є навмисною підміною в масовій свідомості змісту або сенсу явища його квазіформою, коли при збереженні ідентичних зовнішніх ознак явище набуває деструктивного сенсу або асоціюється з ним [6]. Метою маніпуляції є асинхронізація уявлень групи-адресата за допомогою “ефекту резонансу” і перехід її на інші моделі поведінки, орієнтовані на абсолютно іншу систему цінностей.

Умовою ефективності маніпуляції є введення масової свідомості за звичні рамки норм, цінностей і стереотипів, дестабілізація масової свідомості за допомогою пропагандистських і відволікальних заходів. Рівень ефективності маніпулювання залежить від глибини і точності сканування ментальних структур групи: її норм, цінностей, стереотипів, глибинних психологічних установок і архетипів.

Однією з основних умов розгортання маніпуляційної програми є відсутність альтернативної інформації, інформаційний вакуум з певної проблеми, коли цільовій аудиторії всіма можливими способами нав'язуються тільки одна модель рішення, думка про її безальтернативність і неминучість.

Маніпуляція орієнтована на елімінацію логіки, критичного аналізу і примітивізацію мислення цільової групи, підміну логічного зв'язку стійким асоціативним зв'язком, коли те чи інше явище асоціюється з деструктивно нав'язуваним. У цьому аспекті самотійний погляд на світ, спроби незалежного мислення на основі здорового глузду, а не в рамках нав'язуваної міфологічної парадигми, міфологічного образу світу і вкорінених в ньому стереотипів поведінки і цінностей є основною небезпекою для будь-якої маніпуляційної програми [7].

Масова свідомість суспільства організована за допомогою різних моделей світу, які служать інформаційними фільтрами, що оброблюють, синхронізують і організовують інформаційні потоки ДІП. Моделі світу транслюються за допомогою ЗМІ і неофіційних каналів інформації.

Під час реалізації ДІП параметри інформаційного простору задаються всім різноманіттям геополітичних, природних, історичних і

соціальних умов існування суспільства. Домінуюча модель світу має бути адекватною цим умовам. Інакше, не дивлячись на підтримку ЗМІ, відбувається процес відторгнення і руйнування моделі світу, що претендує на домінуючу роль і формування адекватнішої історичним і соціальним умовам моделі.

У психології використовується термін “психологічний захист”, коли людина часто на підсвідомому рівні захищається від інформації, що може пошкодити або зруйнувати її особове ядро. Схожий процес психологічного захисту відбувається на рівні суспільної свідомості, коли суспільство, щоб зберегти свою єдність, має девальвувати і витіснити чужі національному образу і суспільній ментальності цінності на периферію суспільної саморефлексії, підтримувати імунітет проти будь-якої деструктивної інформації.

Метою інформаційної війни є прорив психологічного захисту суспільства і просування дисонуючих фактів та інтерпретацій з периферії суспільної саморефлексії в центральне ядро моделі світу з метою руйнування системи цінностей суспільства, його дестабілізації на духовному, політичному та економічному рівнях.

Зміна світового інформаційного простору стала найважливішим чинником розвитку сучасної цивілізації і визначила основні напрями суспільного розвитку [9]. Проблеми зовнішньополітичного впливу за допомогою інформаційних засобів є актуальними для сучасної ДІП України. Раптовий крах авторитарної системи і “залізної завіси” поставили наше суспільство в незвичні умови активних міжнародних контактів з більш розвинутими суспільствами Заходу. При таких контактах менш розвинутих країн з більш розвинутими виникає ефект нееквівалентного інформаційного обміну. Від розвинутих “країн-донорів” іде лавина інформації в “країни-одержувачі”, що жадібно поглинається населенням. Ця інформація стає ферментом, що підточує всі суспільні інститути, а також традиції, норми, ідеали.

З геополітичної точки зору, нова інформаційна ера змінює традиційні уявлення про символи могутності і способи досягнення світового панування. При цьому необхідно мати на увазі, що змінюється сам інформаційний простір. Якщо спочатку мова йшла про наземний простір, то тепер мова йде про включення віртуального простору – кіберпростору. Це нове поле геополітичного протистояння – інформаційна інфраструктура, інтелектуальний ресурс.

У наше інформаційне століття ІП є невід'ємною складовою політичних відносин й основним інструментом політичного примусу і досягнення політичних цілей. Тому необхідне створення державної системи ІП і ІБ як аспекту ДІП, основним завданням якої

має бути узгоджена і цілеспрямована діяльність органів держави та військового управління щодо протидії негативному інформаційному впливу.

Особливу роль відіграє міжнародний досвід, який підтверджує актуальність проблем ІБ для забезпечення національної безпеки будь-якої держави.

Те, що Україна дістала оперативний доступ до інформаційних і обчислювальних ресурсів, підтримуваних об'єднанням комп'ютерних мереж Інтернет, поза сумнівом, принесе відчутну користь [3]. Проте є підстави вважати, що Інтернет може служити легальним засобом розв'язання деяких завдань, які в іншому випадку довелось б вирішувати силоміць ІЗ. В основному ці побоювання пов'язані з проблемами забезпечення безпеки національних інформаційних ресурсів, телекомунікацій і запобігання комп'ютерним злочинам.

Інформаційна взаємодія суб'єктів при реалізації ДІП разом з правовим забезпеченням вимагає вживання організаційних і технічних заходів ІБ. Ці заходи мають передбачати:

- запобігання витоку, втраті і підробці інформації;
- запобігання загрозі інформаційній безпеці особи, суспільства, держави;
- запобігання несанкціонованим діям із знищення, модифікації, спотворення, копіювання, блокування інформації;
- запобігання іншим формам незаконного втручання в інформаційні ресурси та інформаційні системи, забезпечення правового режиму інформації і документації як об'єкта власності;
- захист конституційних прав громадян на збереження особистої таємниці і конфіденційності персональних даних, наявних в інформаційних системах;
- збереження секретності, конфіденційності документованої інформації;
- забезпечення прав господарюючих суб'єктів в інформаційних процесах при розробці, виробництві і застосуванні інформаційних систем, інформаційних технологій і засобів їх забезпечення;
- сертифікацію створюваних засобів і систем забезпечення інформаційної безпеки, використовуваних для формування єдиного інформаційного простору (далі – ЄІП);
- підготовку кадрів і їх навчання для створення служб інформаційної безпеки у державних і регіональних системах;
- створення інформаційно-довідкового фонду з вирішення проблем інформаційної безпеки та інформаційно-аналітичного забезпечення організацій.

Порушення встановлених правил поведінки в ЄІП здатні призвести до розкриття державної або комерційної таємниці, нанесення матеріального або морального збитку

фізичним або юридичним особам, а також утиску прав громадян стосовно доступу до інформаційних ресурсів.

Апаратно-програмні засоби в ЄІП мають забезпечувати захист інформації на будь-якому етапі її електронної обробки, зберігання і приймання-передачі. Апаратно-програмні засоби ІБ повинні відповідати державним вимогам компетентних органів державної влади.

IV. Висновки

В умовах глобалізації, залежності інформаційного простору від інформаційних ресурсів і технологій, невизначеності і складної передбачуваності інформаційних дій, що посилюються, проблема ІБ в концепції ДІП набуває соціально значущого характеру.

Історія озброєних конфліктів і воєн ХХ ст. свідчить про безумовне зростання ролі інформаційного чинника в забезпеченні ІБ. Ефективна інформаційна діяльність може істотно поліпшити зусилля держави з мирного вирішення кризових ситуацій у світі.

Глобальний комунікативний простір позбавляє сенсу всі спроби побудови “залізної завіси”, тому держави мають бути готові захищати свою систему цінностей і спосіб життя не за допомогою простої заборони, а ефективнішими методами ІБ як невід'ємної частини ДІП.

Проблеми ІБ мають геополітичні аспекти. Необхідно обмежити інформаційну експансію великих зарубіжних фірм, їх прагнення нав'язати національним інформаційним і телекомунікаційним мережам і системам власні умови функціонування в світовому інформаційному просторі, які можуть надати розвинутим західним країнам односторонні політичні й економічні переваги.

Література

1. Закон України “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” від 09.01.2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
2. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19.06.2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2003. – 30 липня.
3. Закон України “Про Концепцію Національної програми інформатизації” із змінами, внесеними згідно із Законом від 09.02.2006 р. № 3421-IV (3421-15) // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 22. – Ст. 199.
4. Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України “Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України” від 31.10.2001 р.” від 06.12.2001 р. № 1193/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 50. – Ст. 2228.

5. Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21.03.2008 р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України»" від 23.04.2008 р. № 377/2008 // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 4. – Ст. 102.
6. Доценко Е.Л. Психология манипуляции. Феномены, механизмы, защита / Е.Л. Доценко. – М., 1996.
7. Кара-Мурза С. Манипуляция сознанием / С. Кара-Мурза. – М. : Алгоритм, 2000.
8. Почепцов Г.Г. Інформаційна політика : навч. посіб. / Г.Г. Почепцов, С.А. Чукут. – К. : Знання, 2006. – 663 с.
9. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства від 22.07.2000 р. // Дипломатический вестник. – 2000. – № 8. – С. 51–56.

УДК 339.97:330.4

РОЗРОБКА МОДЕЛІ ФОРМУВАННЯ БАЗОВИХ СЦЕНАРІЇВ ДИФЕРЕНЦІЙОВАНОЇ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВИ

Ткаченко В.С.

аспірант Донецького державного університету управління

Annotation

The theoretical model of differentiated state external economic strategy (development of basic scenarios) are offered in the article. The model is considered on the export-oriented sectors of national production.

Анотация

У статті запропоновано теоретичну модель формування базових сценаріїв диференційованої зовнішньоекономічної стратегії держави на прикладі експортоорієнтованих галузей національного виробництва.

Ключові слова

Зовнішньоекономічна стратегія держави, національне виробництво, галузь, експорт.

I. Вступ

В умовах сучасного глобального економічного простору держави вимушені відмовлятися від звуженого підходу до вирішення проблеми розробки зовнішньоекономічної стратегії. За умови стрімких та різношвидкісних змін у різних сферах економічної діяльності, різних географічних регіонах відбуватиметься зміна стратегічних пріоритетів держави, на різних етапах її розвитку виникатимуть різні конкурентні переваги і відповідні національні пріоритети. Необхідність урахування комплексу чинників конкурентоспроможності (соціальних, політичних, макроекономічних, інфраструктурних), що впливають на національну економіку ізсередини, різних стадій розвитку окремих галузей національного виробництва, різних сценаріїв їх розвитку та рівня їх чутливості до зовнішнього оточення вимагає розробки диференційованої зовнішньоекономічної стратегії держави [7].

При цьому для формування конкурентоспроможної економіки держава не може концентруватися лише на одній сфері діяльності – це доводять аналіз сучасних підходів до оціню-

вання конкурентоспроможності національних економік [1; 9] і розповсюдженість використання комплексних синтетичних показників національної конкурентоспроможності [12].

У сучасній глобальній економіці, в якій стираються географічні кордони та посилюється влада ТНК [5], держава має активно оперувати не лише на рівні макроекономічних і макрополітичних інтересів, а й відігравати провідну роль у формуванні конкурентних переваг на мезорівні (окремі галузі, ТНК, регіональні об'єднання), у тому числі завдяки зовнішньоекономічній стратегії. Як відмічають експерти, при побудові зовнішньоекономічної стратегії розвитку національної економіки "держава має брати активну участь у становленні власних транснаціональних структур. У свою чергу, саме завдяки останнім держава формує так звану "другу економіку", яка сприяє розвитку національної економіки, а також дає змогу розповсюдити вплив держави за межами власних кордонів" [4, с. 95].

На жаль, у більшості сучасних досліджень, що спираються на "широкий" підхід до визначення галузевих пріоритетів держави та формування зовнішньоекономічної стратегії (і промислової політики), наведено конкретні приклади успішної реалізації [8], але не висвітлено механізм, за допомогою якого відбувається формування стратегічних пріоритетів.

Водночас проблеми формування теоретично обґрунтованого механізму розробки диференційованої стратегії в ринкових умовах найбільш опрацьовані на мікрорівні, оскільки на сьогодні більшість компаній вимушена диверсифікувати свою діяльність на ринку – за напрямками, пропонованим асортиментом або клієнтськими групами (сегментами). Прикла-

дами найбільш популярних та широко застосовуваних інструментів розробки диференційованої стратегії є матричні моделі, які використовуються спеціалістами зі стратегічного планування, а саме матриця БКГ (аббревіатура від Бостон Консалтинг Груп) [10], матриця І. Ансоффа, матриця Джеренал Електрик МакКінзі [2; 3] тощо.

Більшість зазначених матричних інструментів створено для аналізу актуальності продуктів компанії, виходячи з їх положення на ринку відповідної продукції і привабливості ринку, що розглядається. Ці інструменти, зокрема матриця БКГ, теоретично обґрунтовані, в їх основу покладено дві концепції: життєвого циклу товару та ефекту масштабу виробництва, або кривої навчання [10]. Перевагами усіх матричних моделей на мікрорівні фахівці називають наочність отримуваних результатів і відносну простоту побудови; використання відносно об'єктивних критеріїв оцінювання, а також можливість виокремити так звані "типові" стратегії розвитку для продукту (бізнес-одиниці, компанії у складі холдингу) – залежно від результатів проведеного аналізу [6]. Водночас серед недоліків матричних моделей експерти відзначають статичний характер моделей, відсутність обліку ряду фінансових аспектів для кожної з рекомендованих стратегій, суттєве спрощення ситуацій і занадто загальний характер рекомендацій, допущення, що зниження динаміки розвитку того чи іншого продукту (бізнес-одиниці) викликане закінченням його життєвого циклу тощо [3]. Усе це дає змогу використовувати матричні моделі як додатковий інструмент галузевого аналізу на мезорівні, але не вирішує проблему формування диверсифікованої зовнішньоекономічної стратегії держави.

Засади формування зовнішньоекономічної стратегії держави сформульовані ще у працях класиків економічної думки (Дж.М. Кейнса, Д. Рікардо, А. Сміта, М. Фрідмена тощо). Разом з тим окремі аспекти її створення у сучасних економічних умовах ще не знайшли достатньо повного висвітлення, в тому числі наявність розбіжностей у дефініції базових понять, що визначають об'єкт досліджень у сфері формування зовнішньоекономічної стратегії держави та ін.

II. Постановка завдання

Метою статті є розробка інформаційно-логічної моделі формування диференційованої зовнішньоекономічної стратегії держави.

III. Результати

У якості основи для створення моделі формування диференційованої зовнішньоекономічної стратегії держави пропонується провести покрокову класифікацію галузей національного виробництва за певними критеріями для визначення стратегічних пріоритетів у зовнішньоекономічній стратегії держави, а також охарактеризувати відповідні для кожної групи пріоритети "типових" стратегічних дій, сукупність яких формує диференційовану стратегію держави.

При проведенні класифікації вважається доцільним спиратися на широке трактування "галузевого" підходу щодо визначення пріоритетів національного виробництва та промислової політики як шляху реалізації зовнішньоекономічної стратегії держави.

Першим кроком класифікації вважається розподіл галузей залежно від їх орієнтації на зовнішній чи внутрішній ринок. Цей критерій, на нашу думку, є першочерговим, оскільки він визначає як принципову позицію галузі на світовому ринку (представлена чи не представлена, неорієнтована), так і ступінь залежності галузі від зовнішнього, некеруваного державою середовища, спектр можливостей для державного впливу. Зокрема, якщо галузь орієнтована на зовнішній ринок, можливості держави щодо впливу на галузь можна охарактеризувати як "стратегію підтримки" через відсутність можливостей прямого впливу на попит, чи захист від конкуренції з боку інших гравців.

Що ж до галузей, які на сьогодні зорієнтовані на внутрішній ринок, то стратегічні можливості держави можна охарактеризувати як "стратегію формування сприятливого середовища", оскільки на етапі, коли галузі зорієнтовані на внутрішній ринок, держава має ширші можливості – як щодо формування попиту на продукцію галузей, так і щодо створення (як мінімум, на певний період) сприятливих умов для обмеження конкуренції з боку іноземних гравців, зокрема, для подальшого виведення її на світові ринки.

Після визначення спрямованості галузей за сектором ринку (зовнішній чи внутрішній) критерії подальшої їх класифікації варіюють, що зумовлено, як йшлося вище, цілями забезпечення конкурентоспроможності та економічної безпеки не лише конкретної галузі, а національної економіки в цілому. Так, для експортоорієнтованих галузей, на наш погляд, принципово важливою є подальша класифікація за такими критеріями (див. рис.).

1. Визначення конкурентної позиції галузі на ринку (монополіст, лідерські чи слабкі позиції на конкурентних ринках). Цілком логічно, що для галузей, які займають монополічне становище на ринку або лідирують на конкурентних ринках, держава має забезпечити режим максимального сприяння, оскільки саме вони формують поточний профіль конкурентоспроможності національної економіки.

Відрізнитися мають лише методи, які може і має використовувати держава для різних груп галузей. Так, якщо мова йде про монополічне (чи близьке до нього) становище підприємств певної галузі на світовому ринку, то важливим

є аналіз причин такого становища. Як правило, монополія може бути зумовлена наявністю унікальних природних ресурсів або завойованими лідерськими позиціями у сфері високотехнологічної, інтелектуаломісткої продукції.

У першому випадку є очевидною “стратегія максимізації доданої вартості”, що виробляється галуззю, саме в межах національної економіки – шляхом створення максимально замкнутого циклу переробки унікальної сировини на території країни.

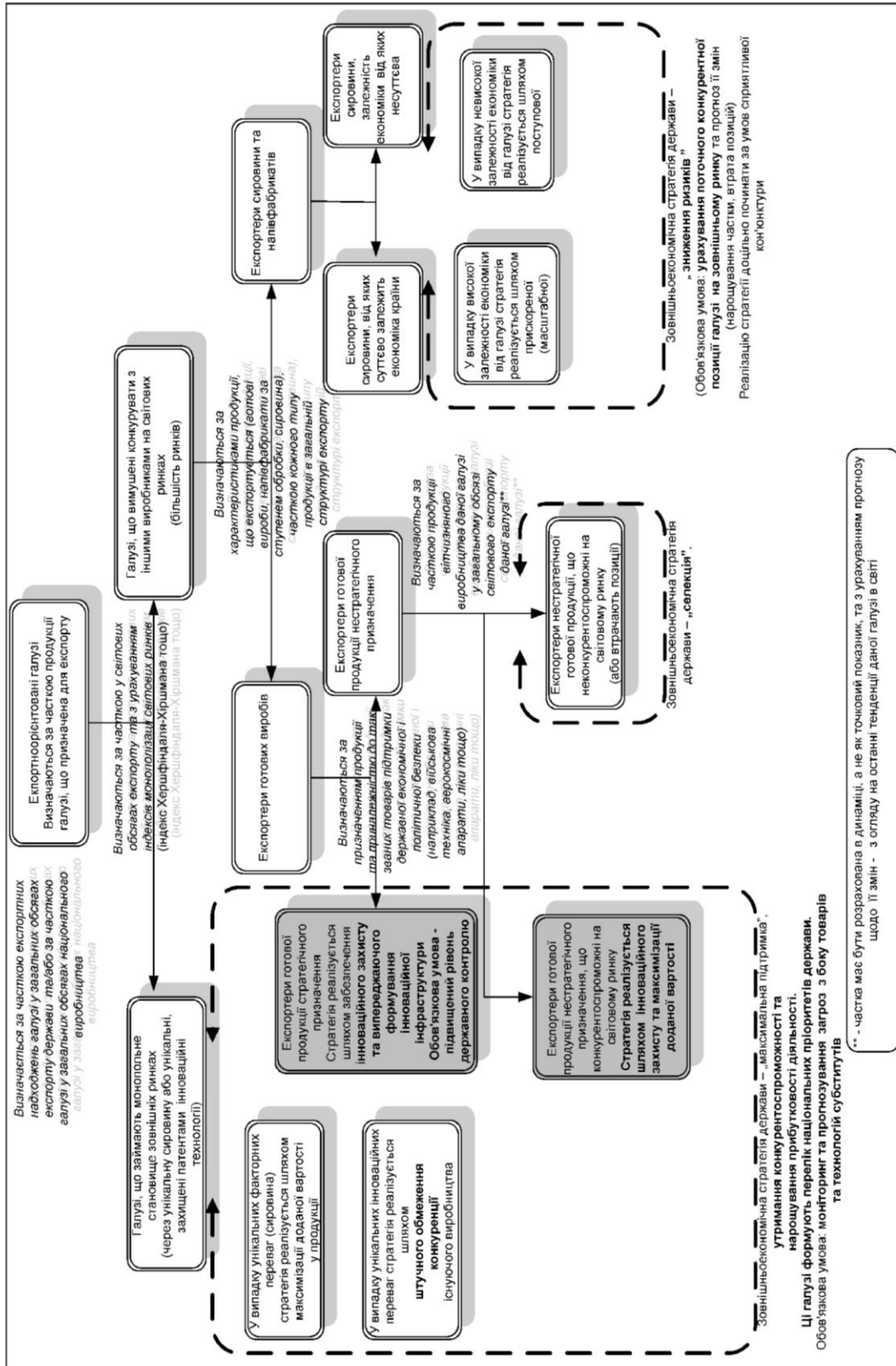


Рис. 1 Модель формування базових сценаріїв диференційованої зовнішньоекономічної стратегії (для експортоорієнтованих галузей)

Для другого випадку найбільш важливим є захист конкурентних переваг (у першу чергу, за допомогою інструментів захисту інтелектуальної власності, ліцензування, патентування тощо) та подальше забезпечення лідерства шляхом створення необхідної інноваційної інфраструктури (технічної, інформаційної, методологічної, кадрової тощо). Останній напрям дій є актуальним і для утримання та нарощування лідерських позицій на конкурентних зовнішніх ринках. Але якщо для продукції нестратегічного призначення побудова такої інфраструктури, максимізація доданої вартості продукції шляхом використання нових технологій можуть відбуватися за широкої участі іноземних інвесторів, то для стратегічних продуктів обов'язковим, на нашу думку, є жорсткий державний контроль, обмеження участі недержавних структур в інвестуванні розвитку галузей.

Жорсткіші обмеження для джерел інвестування, у свою чергу, вимагають від держави прямого залучення інвестицій у підтримку галузі (держава – не просто контролер, а головний інвестор, що не лише використовує активи стратегічних галузей, а максимізує їх прибутковість у довгостроковій перспективі, дбаючи про економічну і політичну безпеку громадян).

2. Наступним критерієм, на нашу думку, має стати характер експорту – експорт продукції низької технічної готовності (сировина, напівфабрикати) чи високої. Як згадувалося у попередніх пунктах дослідження, сировинна спрямованість експорту є чинником суттєвого ризику для національної економіки – у першу чергу, через циклічність, до якої схильні усі сировинні ринки, а також через високу залежність від галузей кінцевого споживання з інших країн, вплив на які у держави суттєво обмежений.

Водночас відсоток доданої вартості у продукції високої технологічної готовності суттєво вище, що автоматично означає більшу прибутковість для національної економіки. Крім того, підтримка розвитку галузей, які виготовляють продукцію високої технологічної готовності, вимагає розвитку відповідної інфраструктури, що, за умови вибору правильних важелів інвестиційної політики, також сприяє формуванню додаткової вартості у системі національного виробництва. Окремим ризиком є вичерпання природних ресурсів держави.

3. Логічним продовженням класифікації є визначення залежності національної економіки від тієї чи іншої експортоорієнтованої “сировинної” галузі. Цей критерій виявляється значущим, у першу чергу, з позицій визначення першочерговості та масштабно-сті заходів державного регулювання та відповідного вибору інструментів державного

впливу на ту чи іншу сферу національного виробництва.

Так, якщо залежність держави від певної галузі, що є експортером сировини, є дуже суттєвою, це вимагає більш активного та інтенсивного втручання, залучення більшого кола інструментів інвестиційної політики для створення повного технологічного циклу виробництва, а також, як варіант, упровадження масштабних проектів, що забезпечать (хоча б тимчасово) внутрішній попит на продукцію високої технологічної готовності згаданих галузей.

Разом з тим, якщо залежність національної економіки від експортера сировини виражена не так суттєво, актуальними і достатніми можуть стати кроки, що потребують меншого рівня державного втручання та дають змогу проводити реформування поетапно, обираючи шлях “імпорту технологій” та їх закріплення на території держави. Таким чином, чим вищою є залежність держави від некерованих ризиків зовнішніх сировинних ринків, тим більш терміновими і масштабними мають бути дії держави для нівелювання їх впливу на конкурентоспроможність національної економіки, що і визначає конкретне інструментальне наповнення диференційованої зовнішньоекономічної стратегії.

4. Окремим критерієм, що пов'язаний як з конкурентоспроможністю національної економіки, так і з національною економічною безпекою, є класифікація продукції високого рівня технологічної готовності на продукцію стратегічного та нестратегічного призначення. Цій проблематиці присвячені праці ряду науковців, зокрема російських авторів Є. Гайдара [11], Е. Кочетова [5] та ін. Тому у межах нашого дослідження лише зазначимо, що необхідність такої класифікації вважається доцільною з позиції вибору інструментів державної підтримки.

Якщо для розвитку стратегічно значущих галузей пріоритети національної безпеки зумовлюють обмеженість інструментів для залучення іноземних інвесторів та необхідність прямого фінансування з боку держави, то у випадку, коли держава має сприяти активному зростанню та укріпленню конкурентних позицій виробників нестратегічної продукції, цілком обґрунтованим є широке залучення іноземного капіталу, участь підприємств у формуванні галузевих (непросторових) кластерів тощо.

5. На останньому етапі – використовуються окремі доробки, що представлені в матричних моделях оптимізації бізнес-портфелю для макrorівня, зокрема, надається спроба визначити “типові” напрями диференційованої зовнішньоекономічної стратегії для різних галузей – залежно від результатів їх класифікації.

Вважаємо, що при формуванні галузевих пріоритетів зовнішньоекономічної стратегії держави, на відміну від макrorівня, є неприйнятним підхід, за якого бізнес-одиниці (галузі), що втрачають конкурентні позиції та оперують на непривабливих чи ризикованих зовнішніх ринках, мають дотримуватися так званих стратегічних альтернатив “збирання врожаю” та “виходу з ринку” [10]. Держава, у першу чергу, має враховувати приріст соціального та фінансового навантаження, пов’язаного із скороченням чи закриттям підприємств певних галузей, а також свої можливості у прийнятті таких витрат на сучасному етапі розвитку.

Тому вважаємо доцільним, що для галузей, які виробляють нестратегічну продукцію високої технологічної готовності, що втрачає (або втратила) конкурентоспроможність на світовому ринку, має бути використана стратегія “селекції” – тобто збереження окремих підгалузей, регіональних виробничих кластерів тощо. У межах такої стратегії мають бути розроблені деталізовані варіанти подальшого розвитку (як варіант, участь підприємств у певних позапросторових кластерах, максимальне сприяння іноземним інвесторам тощо). Якщо ж необхідність скорочення галузі чи припинення її роботи є очевидною, потрібно розглядати можливості залучення допомоги міжнародних фінансових установ для зменшення соціальних та фінансових витрат, пов’язаних із цим процесом.

IV. Висновки

Запропонована модель формування базових сценаріїв диференційованої економічної стратегії держави не претендує на повноту та універсальність, але цілком може бути використана як один з інструментів стратегічного державного планування. Про можливість практичного використання цієї моделі можна говорити після проведення її апробації на реальних даних, а також після розробки аналітичного інструментарію конкретизації базових сценаріїв стратегії для певних галузей. Саме цьому будуть присвячені наші подальші дослідження.

Література

1. Антонюк Л.Л. Міжнародна конкурентоспроможність країн: теорія та механізм реалізації : монографія / Л.Л. Антонюк. – К. : КНЕУ, 2004. – 275 с.
2. Виханский О.С. Стратегическое управление / О.С. Виханский. – М. : Гардарики, 2003. – 296 с.
3. Грант Р. Современный стратегический анализ / Р. Грант. – СПб. : Питер, 2008. – 560 с.
4. Данильченко А. Внешнеэкономическая стратегия государства в условиях глобализации мировой экономики: опыт Китайской Народной Республики / А. Данильченко, Д. Калинин, Ху Цзунь Жун // Журнал международного права и международных отношений. – 2008. – № 4. – С. 92–97.
5. Кочетов Э.Г. Геоэкономика (Освоение мирового экономического пространства) : учебник / Э.Г. Кочетов. – М. : БЕК, 2002. – 480 с.
6. Логинов Г.В. Матричный инструмент разработки стратегии развития промышленных предприятий : дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Г.В. Логинов. – Екатеринбург, 2005. – 211 с.
7. Мадиярова Д.М. Стратегия формирования внешнеэкономической политики / Д.М. Мадиярова. – Алматы : Экономика, 1999. – 183 с.
8. Пангесту М. Развитие, торговля и ВТО. Глава 17. Промышленная политика и развивающиеся страны. [Электронный ресурс] / М. Пангесту. – Режим доступа: http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Pubs/Handbook_rs_Pangestu_ch17.pdf.
9. Уніят А.В. Критерії та оцінка конкурентоспроможності країн на міжнародному рівні / А.В. Уніят // Галицький економічний вісник (світова економіка й міжнародні економічні відносини). – 2009. – № 2. – С. 7–13.
10. Хендерсен Б.Д. Продуктовый портфель / Б.Д. Хендерсен // BCG Review: Дайджест. – М. : Бостонская консалтинговая группа, 2008. – С. 7–8.
11. Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. Экономический рост 2000–2007 / [под ред. Е.Т. Гайдара]. – М. : Дело, 2008. – 1328 с.
12. Проект по оценке конкурентоспособности Украины и ее регионов // Офіційний сайт фонду “Ефективне управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.feg.org.ua/ru/cms/projects/studying_Ukraine_competitiveness.

УДК 351.025.12

РОЗВИТОК УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ РЕКРЕАЦІЙНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

Шапран М.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author conducts in the article the features of the modern state of recreation nature use and growth of its value in an economic, social and ecological aspect. The necessity of passing to the system of market relations in the field of recreation nature use has been grounded.

Анотація

У статті визначено особливості сучасного стану рекреаційного природокористування та зростання його значення в економічному, соціальному та екологічному аспектах. Обґрунтовано необхідність переходу до системи ринкових відносин у сфері рекреаційного природокористування.

Ключові слова

Правове регулювання, управлінські відносини, економіка, природоохоронні регулятори, рекреаційна сфера, рекреаційна діяльність.

I. Вступ

Курортно-рекреаційна сфера за останні десятиліття стала провідною галуззю економіки багатьох країн світу, що зумовлено рядом соціальних чинників, а саме: збільшенням чисельності населення планети, зростанням його культурного рівня, добробуту, прагненням до здорового способу життя, активного повноцінного відпочинку тощо. Рекреаційна сфера – одна із найбільших користувачів природних ресурсів. Саме це призвело до перевантаження курортно-рекреаційних територій, екстенсивного використання рекреаційних ресурсів, значної деградації природних ландшафтів.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити управлінські відносини у сфері рекреаційного природокористування.

III. Результати

Дослідженню проблем курортно-рекреаційної сфери та територіальних рекреаційних комплексів і систем присвячені праці відомих українських і зарубіжних учених: М.М. Амірханова, О.І. Амоші, М.В. Багрова, О.О. Бейдика, Ю.О. Ведєніна, В.І. Гетьмана, Л.С. Гринів, П.В. Гудзя, М.І. Долішнього, В.К. Євдокименка, О.В. Живицького, В.С. Кравцова, В.К. Мамотова, М.С. Мироненка, Н.Ю. Нещадківської, В.С. Преображенського, М.Ф. Реймерса, В.П. Руденка, І.Т. Твердохлебова, С.В. Трохимчука, О.І. Шаблія та ін.

За радянських часів в Україні було створено досить потужне рекреаційне господарство з великою кількістю рекреаційних ресурсів та територій. Розвиток рекреаційної сфери носив екстенсивний характер і це викликало чималу зацікавленість учених, які започаткували і розвинули новий науковий напрям – рекреаційне природокористування, обґрунтувавши необхідність раціонального використання природних рекреаційних ресурсів, їх відновлення, охорону курортно-рекреаційних територій та переходу до територіального планування з урахуванням потреб у рекреаційних ресурсах.

Методично рекреаційне природокористування необхідно розглядати як єдність таких процесів, як організація лікування й оздоровлення населення з використанням природних лікувальних ресурсів, попередження змін стану довкілля під впливом рекреаційної діяльності, охорона курортно-рекреаційних територій. Особливість рекреаційної діяльності полягає у тому, що вона охоплює систему закладів і об'єктів санаторно-курортного лікування, відпочинку і туризму, а також природоохоронні об'єкти з режимом особливого природокористування, служби контролю і моніторингу навколишнього природного середовища. Природоохоронна та природовідновлювальна діяльність є основною складовою сфери рекреаційного природокористування.

Значний внесок у розвиток теоретичних засад рекреаційного природокористування зробили науковці Інституту географії Академії наук СРСР. Вони розглянули якісні і кількісні характеристики рекреаційних ресурсів, оцінили їх стан, визначили проблеми та напрями вдосконалення рекреаційного природокористування, проаналізували взаємодію рекреаційної галузі з природними ресурсами, перспективи освоєння рекреаційних ресурсів [1, с. 34].

Вагомий внесок зробили науковці Львівського відділення Інституту економіки Академії наук України. Актуальним доробком і на сьогодні залишаються напрацювання М.С. Нудельмана, в яких обґрунтовано теоретичні та прикладні аспекти рекреаційного природокористування, доцільність використання програмно-цільового планування рекреаційного природокористування, запропо-

новано методи економічного оцінювання природних рекреаційних ресурсів, економіко-математичні моделі управління їх освоєнням [5, с. 23].

Актуальними є напрацювання науковців Інституту економіки промисловості Академії наук України, які вивчали економічні, управлінські та правові аспекти організації відпочинку населення, роблячи акцент на формуванні рекреаційних потреб, правовому регулюванні рекреаційного природокористування, розвитку відносин власності [6, с. 56].

Істотними щодо рекреаційного природокористування є праці Т.П. Галушкіної, де пропонуються конкретні заходи щодо об'єднання курортно-рекреаційних територій в еколого-економічні зони з отриманням відповідного статусу та режиму господарювання, тобто території, на яких соціально-економічний розвиток здійснюється за рахунок її натуральних багатств за неодмінної умови збереження природно-ресурсного потенціалу. У працях вченої обґрунтовано концептуально-організаційні принципи формування механізму екологічної санації курортно-рекреаційних територій та напрямів збереження довкілля на регіональному рівні, розроблено рекомендації щодо розгляду питання про проведення еколого-економічного експерименту щодо відродження і збереження природно-ресурсного потенціалу ряду територій рекреаційної спрямованості [2, с. 78].

У праці Л.С. Гринів розглянуто методологічні принципи і методичні основи визначення нормативної ціни земель оздоровчого призначення та бальнеологічних ресурсів курортів, запропоновано методику розрахунку нормативної ціни природних курортних ресурсів, яка визначається на основі розрахунку вартісної рентної оцінки земель оздоровчого призначення, та методику визначення диференційованих ставок, орендної плати і платежів за забруднення навколишнього середовища на курортах [4, с. 19].

У працях В.С. Кравціва оцінено сучасний розвиток рекреаційної сфери у контексті перспективної політики соціально-економічної реконструкції регіону, з визначенням основних критеріїв, серед яких екологічна безпека рекреаційного освоєння території; дано оцінку рекреаційного потенціалу території та проведено аналіз ефективності його використання; запропоновано ряд методичних підходів щодо роздержавлення та приватизації рекреаційних об'єктів, які розроблені з урахуванням законів України та специфіки рекреаційної сфери [4].

Дослідженню проблем рекреаційної сфери і територіальних рекреаційних комплексів присвячені праці О.І. Гулич. У рамках питань розвитку рекреаційної сфери досліджуються проблеми екологічно збалан-

сованого розвитку курортно-оздоровчих територій, чинників, показників, механізмів його регулювання з урахуванням територіально-просторових компонентів при формуванні стратегії розвитку курортно-оздоровчих територій, де функціональним ядром є курортно-оздоровча екосоціосистема, якій властива територіально-функціональна цілісність. Ключовим моментом, що впливатиме на визначення чинників розвитку курортно-оздоровчої території, визначається дотримання та забезпечення у подальшому екологічно збалансованого розвитку територій [3, с. 79].

Розвиток сфери рекреаційного природокористування поставив перед наукою питання про необхідність розгляду проблеми, пов'язаної з використанням природних рекреаційних ресурсів та охороною курортно-рекреаційних територій. Рекреаційні ресурси необхідно розглядати як цілісні природні територіальні комплекси або ландшафтні територіальні системи, а їх споживну вартість – як сукупність лікувально-оздоровчих, рекреаційних та пізнавальних властивостей із зосередженням їх на певній території, що забезпечує полігамний її розвиток. Тому територія, яка розвивається з пріоритетом рекреаційної сфери на базі наявних природних рекреаційних ресурсів, має розглядатись як цілісність, що забезпечує функціонування різних галузей рекреації. Саме комплексний характер рекреаційної діяльності та багатогранність її зв'язків з природними ресурсами та умовами визначають доцільність розгляду територіальних поєднань природних елементів. Отже, природні рекреаційні ресурси – це компоненти природного середовища та їх територіальні поєднання, які володіють сприятливими для рекреаційної діяльності властивостями і є чи можуть бути матеріальною основою для організації лікування, оздоровлення, відпочинку та туризму.

Більшість рекреаційних ресурсів має певну форму використання в різних сферах господарювання, тому часто виникають суперечності в характері використання природних рекреаційних ресурсів певної території, обмеженість яких ставить питання про раціональне їх використання в різних сферах господарювання. Природна складова рекреаційних ресурсів нерозривно пов'язана із землею і значною мірою характеризується створеним людиною мікросередовищем, зокрема, екстенсивною господарською діяльністю, рівнем урбанізації тощо.

Зростання попиту на рекреаційні ресурси, стратегія їх стихійного і нерегульованого освоєння, використання та обмеженість курортно-рекреаційних територій зумовлюють необхідність переходу до нових форм рекреаційного природокористування, побудованих на засадах раціонального викорис-

тання природних рекреаційних ресурсів та цільового використання курортно-рекреаційних територій.

Досвід адміністративно-командного планування та управління у сфері рекреаційного природокористування виявив основні недоліки, а саме: значне субсидіювання галузей, які експлуатують природні ресурси, відсутність або значно занижена плата за їх використання, ставлення до природних ресурсів як до невичерпного блага, малоефективні ресурсовитратні технології, недосконала система контролю за використанням природних ресурсів, їх розроблення й експлуатація без урахування екологічного чинника.

Необхідно зазначити, що ні адміністративно-командна, ні ринкова економіка не вирішили проблем, пов'язаних з надмірним використанням природних ресурсів, швидким вичерпанням невідновних ресурсів, деградацією земель та ландшафтів, кон'юнктурним використанням земельних ділянок для розвитку тих видів підприємництва, що забезпечували б максимальну віддачу у короткотерміновому періоді без урахування потреб наступних поколінь.

У 60–70-х рр. XX ст., коли екологічні проблеми загострились, економічно розвинуті країни почали активний пошук ефективних ринкових і державних регуляторів, їх оптимального поєднання з упровадженням змішаних механізмів регулювання. Розвиток ринкових відносин у сфері рекреаційного природокористування полягає у створенні ринку природних ресурсів та відповідної ринкової інфраструктури, проведенні економічного оцінювання ресурсів, формуванні ціни з урахуванням екологічних витрат, широкому впровадженні економічних та фінансових інструментів регулювання. Ринкові механізми відігравали основну роль в економічній сфері, а екологічні проблеми вирішувались не тільки ринковими методами, а й завдяки активному впровадженню державного екологічного регулювання. Таке поєднання ринкових та державних механізмів регулювання характерне для багатьох країн, а пошук оптимального їх співвідношення продовжується і сьогодні.

Для України ці процеси складніші, оскільки проблему екологізації розвитку економіки потрібно вирішувати в умовах становлення ринкових відносин, за умови відсутності досконалої нормативно-правової бази регулювання у сфері природокористування та досвіду ринкового господарювання з позицій збалансованого розвитку. Наявні економіко-правові механізми без упровадження надійних природоохоронних регуляторів при формуванні ринкових відносин призведуть до негативних наслідків. Тут ідеться про те, що в умовах конкуренції суб'єкти господарювання намагатимуться отримати якомога

більшу вигоду в найближчий період, використовуючи екстенсивні форми господарювання, економлячи на ресурсощадному екологічно безпечному устаткуванні.

IV. Висновки

Необхідно розробити концепції переходу системи рекреаційного природокористування нашої країни на засади збалансованого розвитку з широким використанням економічних механізмів та ситуативного державного регулювання. Це має бути досить гнучка і стабільна система побудови взаємовідносин між державними органами влади, суб'єктами господарювання та відповідними контрольними органами. До основних завдань при формуванні ринкових відносин у сфері рекреаційного природокористування можна зарахувати:

- встановлення нормативно-правової, економічної та політичної стабільності, що дасть змогу реалізувати довготермінові екологоорієнтовані економічні проекти;
- впровадження ефективної системи оплати за використання природних ресурсів і курортно-рекреаційних територій та адекватне врахування їх реальної цінності в цінах споживачів, що зумовить необхідність економії та раціонального їх використання в усіх сферах економіки;
- вдосконалення розвитку відносин власності на курортно-рекреаційних територіях, процесів роздержавлення та приватизації для усунення монопольного становища держави;
- розмежування об'єктів загальнонаціональної, регіональної та місцевої власності і встановлення на практиці рівноправності різних форм власності;
- з метою подолання дефіциту рекреаційних ресурсів та обмеженості курортно-рекреаційних територій підвищення інтенсивності їх використання, відновлення пошкоджених та деградованих, освоєння нових ресурсів і територій, які б відповідали найрізноманітнішим вимогам рекреантів;
- надання певним територіям статусу курортно-рекреаційних залежно від того, яку роль відіграє рекреація у формуванні господарського комплексу регіону (профілююча сфера, пріоритетний напрям розвитку, інфраструктурна підсистема господарства).

Література

1. Веденин Ю.А. Динамика территориальных рекреационных систем / Ю.А. Веденин. – М. : Наука, 1982. – 190 с.
2. Галушкина Т.П. Механизм формирования региональной модели экомеджмента (на примере приморских рекреационных территорий Причерноморья) / Т.П. Галушкина. – Одесса : ИПРЭИ НАН Украины, 1999. – 128 с.

3. Гулич О.І. Чинники регулювання екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчих територій / О.І. Гулич // Економіка України. – 2005. – № 5. – С. 78–82.
4. Науково-методичні засади реформування рекреаційної сфери / [В.С. Кравців, Л.С. Гринів, М.В. Копач та ін.]. – Л.: НАН України, ІПП НАН України, 1999. – 78 с.
5. Нудельман М.С. Социально-экономические проблемы рекреационного природопользования / М.С. Нудельман. – К.: Наукова думка, 1987. – 132 с.
6. Рекреация: социально-экономические и правовые аспекты / [В.К. Мамутов, А.И. Амоша, Т.Н. Дементьева и др.]. – К.: Наукова думка, 1992. – 142 с.

УДК 351/354:334.025

ДО ПИТАННЯ ПРО НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІЄРАРХІЧНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНОЮ СФЕРОЮ В УКРАЇНІ

Шатило О.А.

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ

Annotation

In the article the structure of public administration in Ukraine's innovative-investment sphere is analyzed. It is determined, in particular time a public innovative-investment policy is unconcerned and provided by the row of public organs practically isolated. Suggestions over are brought to makes perfection of hierarchical structure of public administration in an analyzed sphere.

Анотація

У статті проаналізовано структуру державного управління інноваційно-інвестиційною сферою в Україні. Визначено, що на сьогодні державна інноваційно-інвестиційна політика є неузгодженою та реалізується рядом державних органів практично відособлено. Наведено пропозиції зі вдосконалення ієрархічної структури державного управління в аналізованій сфері.

Ключові слова

Ієрархічна структура, державне управління, державна політика, інноваційно-інвестиційна сфера, технологічний розвиток.

І. Вступ

Розвиток світової економічної системи, починаючи із середини ХХ ст. базується на інноваційній основі. Досягнення науково-технічного прогресу стали визначальним фактором динамічного розвитку економік провідних країн світу. Водночас безнадійні вчорашні аутсайтери сьогодні також демонструють значні економічні успіхи саме завдяки інноваційній орієнтації національного господарства. Як приклад досить навести стрімкий розвиток ряду азійських країн, таких як Тайвань, Сінгапур, Південна Корея, Китай загалом та Гонконг – провінція Китаю зокрема, а також Малайзія, Індія і навіть В'єтнам – розорений багатолітньою громадянською війною та іноземною інтервенцією, котрі долучились до інноваційовпроваджува-

льних процесів останніми десятиліттями. На сучасному етапі в Україні існує необхідність переходу національної економіки на інноваційну основу, відтак науковій дискусії зосередились на визначенні його напрямів та методики. Тим більше, що для успішного інноваційного прориву є всі передумови: розвинута різномірівнева система освіти, значні науковий і виробничо-технологічний потенціали. Разом з цим на окресленому шляху існує і цілий ряд перешкод, які необхідно подолати. Серед них варто виділити недосконалість чинного законодавства в інноваційно-інвестиційній сфері, розпорошеність та неузгодженість інноваційно-інвестиційної політики між галузевими центральними органами виконавчої влади, мінливість законодавства та відсутність реальної мотивації у вигляді податкових пільг або ж фінансової підтримки з боку держави до здійснення інноваційовпроваджувальних процесів.

Питання державного регулювання та розвитку інноваційно-інвестиційної сфери досліджені у працях вітчизняних (Л. Антонюк, Ю. Бажал, В. Бодров, В. Геєць, М. Герасимчук, Б. Губський, О. Задорожна, Б. Кваснюк, О. Кілієвич, О. Колосов, А. Максютя, О. Мертенс, С. Пирожков, І. Розпутенко, В. Савчук, Н. Чухрай, В. Юрчишин, Ю. Яковець) та зарубіжних учених (Д. Дайкер, П. Друкер, Б. Лессер, К. Мейєр, Х. Рігс, Б. Твісс, Д. Тідд та ін.). У наукових розробках зазначених авторів розкриваються окремі питання становлення і розвитку інноваційно-інвестиційної сфери економіки як у розвинутих країнах, так і в країнах з перехідною економікою, зокрема в Україні, визначаються основні аспекти державного управління інноваційно-інвестиційним процесом. Водночас недостатньо дослідженими залишаються питання побудови оптимальної моде-

лі державного управління інноваційно-інвестиційною сферою в Україні.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження існуючої ієрархічної структури державного управління інноваційно-інвестиційною сферою національної економіки та формування пропозицій щодо її оптимізації.

III. Результати

Необхідність реформування національної економіки та переведення її на інноваційну основу розвитку надзвичайно гостро стоїть перед Україною. Доцільність реалізації зазначеного розуміють на найвищих щаблях державної влади. В цьому контексті Президент України В. Янукович у посланні до українського народу, крім усього іншого, зазначив: “Необхідно поєднати освіту, дослідження та інновації шляхом розширення дослідницького сектора у вищих навчальних закладах. Ми повинні відродити попит на науку, як основу конкурентоспроможності національної економіки. Нашим орієнтиром має стати досягнення показника експорту технологій, результатів науково-технічних розробок та освітніх послуг, порівнянного з доходами від військово-технічного співробітництва – півмільярда-мільярд доларів на рік” [2].

Ключовим завданням у справі забезпечення стійкого розвитку національної економіки на інноваційній основі є розвиток вітчизняної інноваційно-інвестиційної сфери, а відтак, необхідність удосконалення існуючої ієрархічної структури державного управління в окресленій царині, котра, на наше глибоке переконання, не позбавлена ряду комплексних недоліків. Серед них варто виділити розпорошеність повноважень між різними органами державної влади у зазначеній сфері. На сьогодні в Україні інноваційно-інвестиційною діяльністю займаються, без перебільшення, всі і ніхто [6]. Дійсно, якщо проаналізувати завдання діяльності та повноваження, закладені у положеннях про те чи інше міністерство або ж відомство, можна знайти формулювання на кшталт: “бере участь у розробленні стратегії та механізму реалізації державної науково-технічної та інноваційної політики, підготовці пропозицій щодо визначення обсягів і цільового спрямування бюджетного фінансування наукової та науково-технічної діяльності” – Положення про Міністерство економіки України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2007 р. № 777. Окрім того, діяльність Державного агентства України з інвестицій та інновацій (далі – Держінвестицій), відповідно до зазначеного Положення, координується Міністром економіки України; “визначення напрямів розвитку науково-технічного потенціалу промислового сектора економіки; забезпечення реалізації державної інноваційної політики у сфері проми-

словості” – Положення про Міністерство промислової політики України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 02.11.2006 р. № 1538; “бере участь у формуванні та реалізації інноваційної, інвестиційної і соціальної політики у сільській місцевості; готує у межах своїх повноважень пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямів інноваційно-інвестиційної діяльності у галузях агропромислового виробництва, розробляє організаційно-економічний механізм їх реалізації” – Положення про Міністерство аграрної політики України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 01.11.2006 р. № 1541; “є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності” – Положення про Міністерство освіти і науки України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України тощо. І це далеко не повний перелік “творців” і “провідників” державної інноваційно-інвестиційної політики [7, с. 255].

Для того, щоб об’єднати зусилля усіх інноваторів у сфері центральних органів виконавчої влади, було навіть утворено Міжвідомчу раду з питань інвестицій та інноваційного розвитку (далі – Міжвідомча рада), до повноважень якої віднесено:

- підготовку пропозицій щодо формування державної інвестиційної та інноваційної політики;
- розроблення механізму її реалізації, зокрема на засадах державно-приватного партнерства;
- залучення приватних інвестицій в інноваційний розвиток економіки тощо [4].

Крім того, варто зазначити, що рішення Міжвідомчої ради, прийняті в межах її компетенції, мають рекомендаційний характер, тобто жодного реального значення вони не мали. Пізніше, Постановою Кабінету Міністрів України “Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших органів, утворених Кабінетом Міністрів України” від 19.03.2008 р. № 207 аналізований орган було ліквідовано. На райдужному фоні такої посиленої уваги до проблем інноваційно-інвестиційної діяльності зовсім втрачається голос Державного агентства України з інвестицій та інновацій як спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності, рішення якого, згідно з Положенням про організацію діяльності останнього, прийняті в межах його повноважень, обов’язкові для виконання іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та громадянами [3]. Однак, міністерств та інших

органів центральної виконавчої влади вони не стосуються. Окрім того, як уже зазначалось, діяльність Держінвестицій координується Міністром економіки України, що є додатковим свідченням другорядності ролі Державного агентства України з інвестицій та інновацій у справі формування та реалізації державної інноваційно-інвестиційної політики. Відтак може виникнути колізія у разі, якщо декілька вищих органів окреслять різні пріоритети інноваційного розвитку, які доведеться виконувати підпорядкованим структурам. Заради справедливості необхідно зазначити, що в Радянському Союзі існував Державний комітет з науки і техніки, рішення якого були обов'язковими для всіх.

Крім того, частину функцій Держінвестицій у царині проведення державної політики зі сприяння іноземному інвестуванню національної економіки передано новоствореному спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади – Національному агентству України з іноземних інвестицій та розвитку (далі – Укрзовнішінвест), разом із Українським центром сприяння іноземному інвестуванню, основними завдан-

нями якого є: сприяння реалізації проектів з іноземними інвестиціями; розроблення проектів та цільових планів інвестиційного розвитку територій; удосконалення нормативно-правової бази з питань іноземного інвестування [5]. Рішення щодо створення Укрзовнішінвесту для нас є абсолютно не зрозумілим, оскільки ним проводиться розмежування інноваційної та інвестиційної діяльності, і це при тому, що чи не кожен державний функціонер стверджує про необхідність розбудови національної економіки на інноваційній основі та безальтернативність сталого економічного розвитку для кожної країни.

Отже, можна попередньо резюмувати, що ієрархічна структура державного управління в окресленій царині є далеко не досконалою та чітко не організованою.

Оптимальну структуру державного управління в інноваційно-інвестиційній сфері, на наше переконання, можна зобразити так (рис. 1). Необхідно розширити повноваження Держінвестицій, що має стати головним провідником єдиної державної інноваційно-інвестиційної політики.



Рис. 1. Удосконалена модель структури інноваційно-інвестиційної політики

Окрім того, варто розморозити діяльність спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку, перетворивши їх на повноцінні об'єкти впливу інноваційно-інвестиційної політики, однак, на принципово нових умовах господарювання, для чого доцільно переглянути їх кількість, територіальні розміри та правові основи. Необхідно виключити низькотехнологічні сфери з переліку тих, на які розповсюджуються спеціальні податковий та митний режими.

Координацію ж роботи Держінвестицій, замість існуючого міністра економіки, доціль-

но покласти на профільного віце-прем'єр-міністра.

На додаток до наведеної на рис. 1 моделі структури інноваційно-інвестиційної політики доцільно продемонструвати взаємовпливи між суб'єктами та об'єктами інноваційно-інвестиційної сфери (рис. 2). Так, на зазначеній схемі продемонстровано прямі управлінські впливи уповноважених органів державної влади на об'єкти інноваційно-інвестиційної діяльності та зворотні дорадчі впливи "об'єкт – суб'єкт".

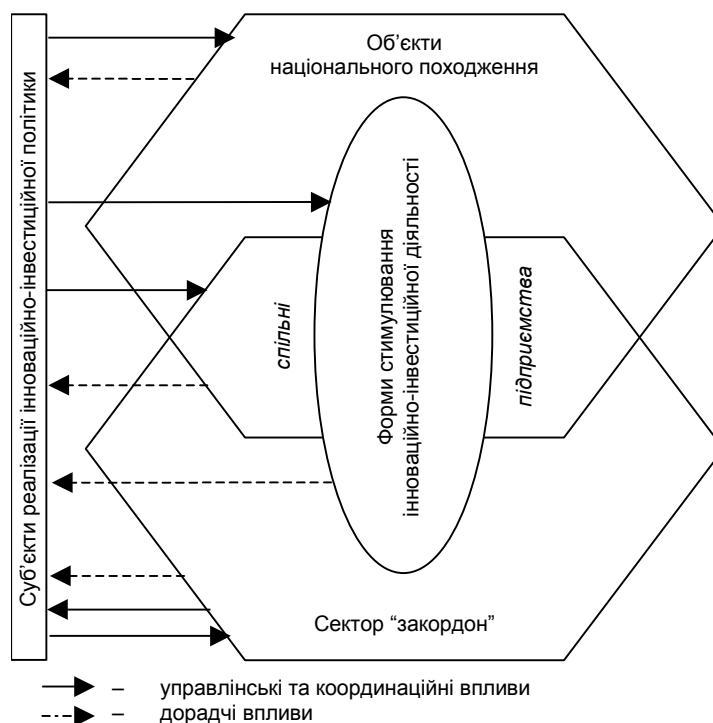


Рис. 2. Схема взаємодій суб'єкт-об'єктного зв'язку чинної інноваційно-інвестиційної сфери

Необхідно особливо наголосити, що формування ефективної системи державного управління інноваційно-інвестиційною сферою України неможливе без урахування голосу інвесторів. Така практика не має бути разовою акцією, а має стати елементом ритмічної роботи між владою та бізнесом.

Варто зазначити, що, зображуючи взаємовпливи між об'єктом іноземного походження та суб'єктом національного походження, крім непрямих, тобто дорадчих впливів, існують, на наше переконання, і прямі, котрі на практиці набувають форм міжнародних норм і стандартів, ратифікованих Україною, та міждержавних угод.

Однак, система державного управління інноваційно-інвестиційною сферою не обмежується лише загальнодержавним рівнем, останній диверсифікується також і на регіональний. Мережа регіональних центрів інноваційного розвитку Держінвестицій, що складається з Дніпровського, Західного, Карпатського, Київського, Кримського, Одеського, Південно-західного, Північного, Північно-західного, Північно-східного, Східного, Таврійського та Чорноморського центрів. У подальшому зазначені центри диверсифікуються до рівня області, окрім Київського міського та Кримського і Одеського, діяльність котрих розповсюджується лише на одну область. Ми наголосили на тому, що зазначені утворення є саме об'єктами інноваційної інфраструктури, оскільки до їх завдань віднесено: аналіз інноваційного потенціалу та забезпечення наукової та іншої

підтримки впровадження програм і проектів інноваційного розвитку регіону, спрямованих на реалізацію пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки. Серед інших завдань установ – сприяння розвитку інформаційно-консалтингового забезпечення інноваційної діяльності та інноваційного розвитку, підтримка процесу становлення та розширення регіональної інноваційної інфраструктури, а також реалізація, відповідно до законодавства України, пріоритетних напрямів інноваційної діяльності. Центри також відповідають за організацію взаємодії науково-дослідних, інноваційних підприємств, установ та організацій, органів державної влади щодо інноваційного розвитку регіону [1]. Зауважимо, у завданнях окреслених центрів жодним словом не акцентовано уваги на необхідності долучення інвестиційної складової, хоча і Держінвестицій, і Національний центр впровадження галузевих інноваційних програм, і Державна фінансово-кредитна установа так чи інакше сприяють залученню вітчизняних та іноземних інвесторів до інноваційної сфери. Складається враження, що регіональні центри Держінвестицій створено лише для відмітки.

Наразі основна частина роботи по лінії державного управління інноваційно-інвестиційною сферою знаходиться на регіональних управліннях економіки, де в їх структурі діють підрозділи – відділи, департаменти або ж управління, відповідальні за окреслений напрям роботи. Дійсно, варто визнати, що Міністерство економіки України має

набагато досконалішу інфраструктуру в інноваційно-інвестиційній сфері, ніж Держінвестицій, однак, це не означає, що окреслений орган зможе ефективніше керувати інноваційно-інвестиційною сферою. Як аргумент можна навести надзвичайну завантаженість та різноспрямованість діяльності зазначеного органу, де інноваційно-інвестиційна робота знаходиться на другому плані, що ніяк не сприятиме розвитку інноваційно-інвестиційної сфери, котра потребує постійної уваги та швидкого реагування. На наше переконання, саме відсутність постійної уваги до діяльності таких форм стимулювання інноваційно-інвестиційної діяльності, як технологічні парки та частково спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку, було причиною їх фактичної ліквідації у 2005 р. шляхом скасування усіх пільг та преференцій. У подальшому, для технопарків пільги частково було відновлено, хоча наслідки таких дій відчуються й досі.

IV. Висновки

Формування ефективної ієрархічної структури державного управління інноваційно-інвестиційною сферою є запорукою її поступального розвитку. У процесі дослідження ми з'ясували, що остання кількісно вже практично сформована, однак, існує гостра необхідність у вибудовуванні чіткої системи взаємовпливів між центральними органами та Державним агентством України з інвестицій та інновацій, що є наразі спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності та його власної системи ієрархії і функціональних обов'язків. Крім того, нам видається сумнівною доцільність функціонування Укрзовнішінвесту, котрий у 2009 р. перебрав на себе частину функцій та інфраструктури Держінвестицій, а саме: роботу з інвестиційною складовою та Український центр сприяння іноземному інвестуванню. Нагальною є і необхідність перерозподілу функцій

на регіональному рівні між підрозділами Держінвестицій та інших органів виконавчої влади в інноваційно-інвестиційній сфері, що на перехідному етапі зможе обмежитись координацією здійснюваних заходів та оперативним наданням цільової інформації. Необхідна концентрація інноваційної та інвестиційної складових у єдиний напрям державної політики, лише за таких умов можливо здійснити технологічний прорив національної економіки та вивести її на якісно новий рівень.

Література

1. Державне агентство України з інвестицій та інновацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.in.gov.ua/>.
2. Послання Президента України Віктора Януковича до українського народу від 03.06.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/17307.html>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання Державного агентства України з інвестицій та інновацій” від 16.05.2007 р. № 749.
4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про утворення Міжвідомчої ради з питань інвестицій та інноваційного розвитку” від 07.03.2007 р. № 424.
5. Постанова Кабінету Міністрів України “Про утворення Національного агентства України з іноземних інвестицій та розвитку” від 28.01.2009 р. № 48.
6. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / [авт.-упоряд.: Г.О. Андрощук, І.Б. Жилиєв, Б.Г. Чижевський, М.М. Шевченко]. – К.: Парламентське вид-во, 2009. – 632 с.
7. Шатило О.А. Проблеми державного регулювання інноваційно-інвестиційної політики в Україні / О.А. Шатило // Науковий вісник академії муніципального управління. – 2010. – № 1. – С. 252–258.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 332.54:352

МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ЗЕМЕЛЬ

Ботезат О.П.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The mechanisms of making the autonomous control at the using lands by taking appropriate position at the level of local self-government are offered in the article.

Анотація

У статті запропоновано механізм здійснення самоврядного контролю за використанням земель шляхом прийняття та реалізації на рівні органів місцевого самоврядування відповідного положення.

Ключові слова

Земельні ресурси, використання земель, механізм самоврядного контролю, методи контролю.

I. Вступ

Рівень людського життя безпосередньо пов'язаний з використанням природних, зокрема земельних, ресурсів, екологічним станом навколишнього природного середовища. Без усвідомлення означеного неможливо ефективно вирішувати соціально-економічні, політичні та культурні проблеми розвитку населених пунктів, регіонів та держави в цілому. Відтак першочергового значення набувають ідеї сталого розвитку, що передбачає процес управління сукупним капіталом суспільства на користь збереження та примноження людських можливостей. У центр сучасних підходів до визначення поняття сталого розвитку поставлені інтереси людської особистості, право людини на здорове та плодотворне життя. Враховуючи те, що інститут місцевого самоврядування знаходиться якнайближче до людей, а органи місцевого самоврядування вирішують першочергові проблеми населення та мають певні повноваження щодо контролю за використанням природних ресурсів, зокрема земель, визначена тема є вкрай актуальною.

Питанням удосконалення земельних відносин присвячено праці В. Вакуленка, П. Кулініча, А. Мартина, Р. Марусенка, А. Мірошніченка, О. Мордвінова, О. Новоторова, М. Орлатого, В. Трегобчука, М. Хвесика, Г. Шарого

та ін. Наукові праці щодо земельної та аграрної політики були предметом досліджень І. Міхаліної, М. Присяжнюка, А. Третьяка, А. Шукатурової, А. Юрченка та ін. Але означені праці не розглядають механізм здійснення самоврядного контролю за використанням земель.

II. Постановка завдання

Мета статті – розробити механізм здійснення самоврядного контролю за використанням земель з метою реалізації положення ст. 189 Земельного кодексу України.

III. Результати

Подальший соціально-економічний розвиток України можливий за умови збереження якості навколишнього природного середовища, природних ресурсів. Землі України є тим ресурсом, раціональне використання якого здатне забезпечити гармонізацію соціальних відносин на селі, економічних відносин в агропромисловому комплексі, підтримання та відтворення інших природних ресурсів, що повністю відповідає ідеям сталого розвитку.

“Європейська хартія міст і територій сталого розвитку”, прийнята у 1994 р. у датському місті Олборзі, визначає такі основні принципи сталого розвитку [4]:

- територіальні програми мають сприяти підтримці сталого розвитку природних систем (зокрема, темпи споживання невідтворювальних природних ресурсів не мають перевищувати темпи їх заміни відтворювальними ресурсами, а темпи споживання відтворювальних ресурсів – темпи їх природного поповнення);
- розвиток економіки і суспільства має сприяти формуванню стилю життя, адекватного ідеям сталого розвитку;
- принципи рішення з розвитку територій мають враховувати думку людей, які там живуть;
- певна територія не повинна створювати екологічних проблем майбутньому населенню та сусіднім місцевостям;

- інвестиції мають сприяти підтримці природного капіталу, зниженню рівня експлуатації природних систем, збільшенню частки експлуатації відновлюваних ресурсів, ефективному використанню матеріальних та енергетичних ресурсів;
- землевпорядкування має сприяти підвищенню ефективності використання земель;
- організація транспорту має відбуватися шляхом розвитку суспільних видів транспорту, а також створення умов для пішохідного та велосипедного пересування;
- засоби масової інформації мають сприяти підвищенню відповідальності громадян як за місцеві екологічні проблеми, так і за збереження клімату планети;
- міське управління має розвиватися шляхом розвитку самоврядування і максимального залучення громадян до вирішення найважливіших проблем;
- повинна постійно діяти система мотиваційних інструментів, що сприяють вирішенню завдань сталого розвитку.

Відповідно до Концепції сталого розвитку населених пунктів [3], основними заходами з реалізації державної політики у цій сфері є:

- забезпечення раціонального використання природних ресурсів;
- формування повноцінного життєвого середовища у населених пунктах;
- захист від несприятливих природних явищ;
- запобігання виникненню техногенних аварій тощо.

Отже, першочерговою складовою сталого розвитку територій є діяльність територіальних органів влади, від якої залежить, чи перетвориться природокористування, зокрема землекористування, з другорядної сфери на основний компонент розвитку територій. Тому в процесі управління використанням земельних ресурсів на територіях важливого значення набуває робота органів місцевого самоврядування, які, відповідно до положень законодавства, здійснюють планування, організацію робіт та заохочення, контроль за використанням земель. А оскільки володіють та розпоряджаються землями територіальних громад органи місцевого самоврядування, існує нагальна необхідність пошуку шляхів удосконалення їх роботи щодо управління використанням земель.

Конституцією України визначено, що земля є основним національним багатством і перебуває під особливою охороною держави. Землеохоронний аспект у земельній державній політиці носить імперативний характер, тобто підлягає безумовному виконанню. Погіршення якості земель, зниження їх продуктивності, порушення вимог користування землею є неприпустимими.

З метою забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними і юридичними особами земельного законодавства України законодавством запроваджено контроль за використанням та охороною земель, що поділяється на три види: державний, самоврядний, громадський.

Самоврядний контроль за землекористуванням, відповідно до ст. 189 Земельного кодексу України [2] та ст. 20 Закону України "Про охорону земель" [1], здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами. Однак, порядок здійснення вказаного контролю, створення структур, що здійснюють самоврядний контроль, законодавчо не врегульовані. При цьому кількість земельних ділянок, що надаються в користування юридичним та фізичним особам, постійно збільшується. Пропорційно до цього збільшується кількість випадків порушення норм чинного законодавства у сфері земельних відносин: самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, порушення умов договорів оренди земельних ділянок тощо.

Землі територіальних громад – це сукупність земель з різним функціональним використанням, що не тільки визначає складність використання й обліку земель, порядку їх оподаткування, визначення та обґрунтування розмірів земельного податку тощо, а й обумовлює необхідність визначення механізму здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель у населених пунктах шляхом прийняття відповідних рішень органами місцевого самоврядування, зокрема, затвердження Положень про самоврядний контроль за використанням та охороною земель. Метою прийняття таких рішень є:

- створення впорядкованої та прозорої системи контролю за використанням та охороною земель населеного пункту;
- створення сучасного правового простору, який буде відповідати потребам законодавства, стимулювати та зобов'язувати землекористувачів дотримуватися норм чинного законодавства у сфері земельних відносин;
- забезпечення своєчасного надходження до міського бюджету орендної плати за земельні ділянки шляхом здійснення контролю за дотриманням умов договорів оренди земельних ділянок орендарями;
- врегулювання питань, пов'язаних з:
 - а) можливістю виявлення самовільно зайнятих земельних ділянок, додержанням вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю;
 - б) наданням методичної допомоги та рекомендацій власникам земельних ділянок та

Держава та регіони

землекористувачам з питань використання та охорони земель;

в) захистом прав власників земельних ділянок та землекористувачів шляхом вирішення земельних суперечок у межах міста і додержанням правил добросусідства;

г) визначенням повноважень органів, що беруть участь у здійсненні самоврядного контролю;

д) визначенням напрямів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування.

Неприйняття рішень рад “Про затвердження Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель у населеному пункті” буде призводити до збільшення випадків порушення норм чинного законодавства у сфері земельних відносин, самовільного зайняття земельних ділянок, використання не за цільовим призначенням тощо.

Прийняття ж таких рішень стимулюватиме та зобов'язуватиме землекористувачів дотримуватися вимог земельного законодавства України, сприятиме охороні та раціональному використанню земель, своєчасному оформленню (переоформленню) користувачами документів, що посвідчують право користування землею.

Зважаючи на відсутність конкретного порядку вирішення питань, пов'язаних із здійсненням самоврядного контролю за використанням та охороною земель у нормах чинного законодавства, вказане питання має бути вирішене шляхом прийняття актів органів місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції. Відповідно до ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, до виключної компетенції міської ради віднесено вирішення питань регулювання земельних відносин.

Розробка подібних рішень має здійснюватися за принципами:

- а) законності;
- б) гласності (відкритості та загальнодоступності);
- в) колегіальності;
- г) урахування пропозицій органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших зацікавлених та компетентних осіб;
- д) урахування практичного досвіду роботи з вирішення питань у сфері земельних правовідносин;
- е) урахування ситуації, пов'язаної з використанням та охороною земель, що склалася в місті;
- ж) економічної та юридичної обґрунтованості.

Самоврядний контроль за використанням та охороною земель може здійснюватися шляхом:

- проведення перевірок (обстежень земельних ділянок);
- розгляду документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель;
- відстеження своєчасного оформлення (переоформлення) користувачами документів на землекористування;
- аналізу стану своєчасності сплати земельних платежів за використання земельних ділянок – проведення перевірок (обстежень).

Перевірка як метод самоврядного контролю полягає в одержанні інформації про стан об'єктів контролю (стан використання земель, стан виконання природоохоронних заходів землекористувачами, стан документації, що підтверджує права на землю). Під час перевірки встановлюються факти порушень земельного законодавства, вимоги і чинники, які сприяли цим порушенням. Планові перевірки проводяться не частіше одного разу на календарний рік відповідно до квартальних планів робіт, затверджених розпорядженням міського голови. Позапланові перевірки з питань додержання фізичними та юридичними особами вимог земельного законодавства проводяться:

- на підставі надходження до міської ради в письмовій формі заяви (повідомлення) про порушення вимог земельного законодавства від суб'єктів господарювання та громадян;
- за письмовими зверненнями або запитамі органів місцевого самоврядування, державних органів;
- за письмовими зверненнями або запитамі депутатів міської ради;
- за дорученнями міського голови.

Результати перевірки оформляються актом перевірки, який складається в довільній формі у двох примірниках. При проведенні спільних перевірок з державними органами контролю копія акта надається цим органам. Відстеження своєчасного оформлення (переоформлення) користувачами документів на землекористування здійснюється за допомогою проведення аналізу договорів оренди землі.

Треба зазначити, що ефективність самоврядного контролю може збільшитися завдяки посиленню громадського контролю за використанням та охороною земель. Проект положення про такий контроль сьогодні перебуває на розгляді у Держкомземі. Здійснення громадського контролю спрощуватиме отримання інформації органами самоврядування щодо порушень земельного законодавства на відповідній території.

У разі виявлення порушень земельного законодавства, терміну оформлення (переоформлення) права користування земельною ділянкою та несвоечасної сплати земельних платежів управління земельних ресу-

рсів виконавчого комітету міської ради направляє до державних органів контролю та юридичного відділу виконкому міської ради матеріали або інформацію для вжиття заходів відповідно до вимог чинного законодавства. Зважаючи на загальнообов'язковість виконання вимог зазначеного рішення для всіх учасників правовідносин, пов'язаних з використанням та охороною земель населених пунктів, досягнення зазначених вище цілей вбачається цілком реальним. Запропонований проект рішення органу місцевого самоврядування стосується:

- інтересів громадян та суб'єктів господарювання щодо забезпечення охорони основного національного багатства – землі, стимулювання дотримання вимог земельного законодавства України;
- інтересів держави щодо забезпечення охорони основного національного багатства – землі, а також раціонального використання земель населеного пункту.

Відповідно до ч. 5 ст. 12 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11.09.2003 р. № 1160-IV, рівень інформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень рішення визначається кількістю осіб, що:

- ознайомляться із зазначеним рішенням в офіційних засобах масової інформації та в Інтернеті на офіційній веб-сторінці міської ради;
- отримують регуляторний акт за запитами до органів місцевого самоврядування;
- отримують регуляторний акт або інформацію щодо основних його положень іншими шляхами.

Згідно з процедурою, передбаченою чинним законодавством, необхідно проводити базове відстеження до вступу в дію відповідного рішення, повторне через рік та періодичне через три роки з моменту закінчення заходів з повторного відстеження. Це рішення може передбачати такі заходи: аналіз статистичних даних проведення перевірок (обстежень) та спостережень (моніторинг); відстеження розміру надходжень до місцевого бюджету по орендній платі за земельні ділянки (тис. грн); надання відомостей щодо порушення земельного законодавства до спеціально уповноважених контрольних органів; висвітлення у засобах масової інформації типових порушень та роз'яснення їх змісту. Відповідальність за виконання зазначених заходів несе управління земельних ресурсів виконавчого комітету відповідної ради.

До показників результативності дії рішення міської ради можна віднести:

- а) кількість самовільно зайнятих земельних ділянок на території міста;

- б) своєчасність надходження до міського бюджету орендної плати за земельні ділянки шляхом здійснення контролю за дотриманням умов договорів оренди земельних ділянок орендарями;

- в) кількість осіб, притягнутих до відповідальності за порушення земельного законодавства;

- г) рівень інформованості суб'єктів господарювання.

У положенні щодо здійснення самоврядного контролю за використанням земель доцільно передбачити механізм одержання пропозицій та вимог громадськості, їх розгляду, аналізу та врахування, що має призвести до зменшення соціальної напруги, залучення громадськості до процесу прийняття рішень щодо використання земельних ділянок.

Переважає більшість порушень пов'язана з неналежним виконанням органами місцевого самоврядування повноважень стосовно розпорядження земельними ресурсами. Саме це призводить до значних втрат державного та місцевих бюджетів. Важливим моментом у здійсненні державного контролю є його наслідки, тобто покарання за протиправні дії. У сучасній практиці землекористування склалися хибні підходи щодо покарання. За наявності порушення земельного законодавства на землях територіальної громади завжди такі голова відповідної ради. Але у випадках забруднення, порушення земель такі дії не проводяться ані сільською радою, ані її головою. Контрольні органи, караючи посадову особу, формально виконують свої обов'язки, але не ставлять собі за мету відшукати дійсного порушника та покарати його. Такий підхід робить сільських/міських голів завжди винними, водночас сприяючи посиленню безвідповідальності громадян – порушників земельного законодавства. Тому зростають важливість і значення самоврядного й громадського контролю. Причому, громадські інспектори мають призначатися органами місцевого самоврядування за погодженням з територіальним органом Держкомзему.

Реалізація функції контролю за використанням земель органами місцевого самоврядування дасть змогу визначитися із тими земельними ділянками, які можуть бути джерелом поповнення місцевих бюджетів. Прозоре використання земельних ресурсів дасть змогу вирішувати в тому числі й фінансові проблеми місцевого самоврядування.

IV. Висновки

Таким чином, самоврядний контроль за використанням земель є нагальною необхідністю та може сприяти суттєвим надходженням до місцевих бюджетів. Створення механізму контролю за використанням земельних ресурсів на рівні органів місцевого самовря-

дування забезпечить стале використання земельних ресурсів у цілісному соціальному організмі, яким є населений пункт.

Література

1. Закон України "Про охорону земель" від 19.06.2003 р. № 962-IV / Верховна Рада України. — К. : Парлам. вид-во, 2003. — № 39. — С. 349.
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 1378-IV / Верховна Рада України. — К. : Парлам. вид-во, 2008. — № 38. — С. 71.
3. Концепція сталого розвитку населених пунктів : схвалена Постановою Верхов-

ної Ради України від 24.12.1999 р. № 1359-XIV / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

4. Хартия "Города Европы на пути к устойчивому развитию" (Ольборгская хартия) : одобрена участниками Европейской Конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы, Ольборг, Дания, 27 мая 1994 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.sustainable-cities.eu/upload/pdf_files/ac_russian.pdf.

УДК 342.33

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Братковський М.Л.

кандидат наук з державного управління, доцент
Донецький державний університет управління

Annotation

The article considers some problems of decentralization of authority in Ukraine like effective condition of government mechanism.

Анотація

У статті досліджено проблеми децентралізації влади в Україні як умова ефективного механізму державного управління.

Ключові слова

Публічна влада, децентралізація, державна влада, місцеве самоврядування.

I. Вступ

Україна все ще перебуває в черговій кризі, яка має системний характер – поєднання економічної та фінансової нестабільності. Цю кризу можна розглядати з двох боків: як руїну державності і як шанс вирватися на передові цивілізовані рубежі в посткризовий період. Отже, потрібні зміни – швидкі, рішучі і глибокі, необхідні перетворення – непопулярні, болючі, масштабні. Часто люди мають щодо цього серйозні сумніви, адже не вірять більше в обіцянки влади. Тому, оскільки всі добре знають, що майже нічого з обіцяного виконано не буде, зробити реальні прогнози на майбутнє дуже важко.

Для того, щоб розірвати цю порочну практику необхідно взяти найслабшу ланку і розпочати реформи саме там. Провідні політики України демонструють нам різні підходи та слабкі ланки, які вбачають у державному та суспільному організмі України.

Політичне й економічне середовище після Президентських виборів 2010 р. в Україні характеризується двома основними процесами, які стали їх наслідками: зміною балансу сил між групами основних політичних

акторів та закладанням підвалин для перерозподілу доступу цих груп до ресурсів.

Фіксація змін балансу сил відбувається на основі вибудовування нової ієрархії влади. Має місце історико-політичний феномен утвердження рис нового політичного режиму на основі "старої", попередньої, конституційної моделі форми правління.

Реформа політичної системи не може обмежуватися зміною статусу вищих органів державної влади, перерозподілом повноважень. Формування ефективного механізму публічної влади передбачає встановлення необхідного балансу повноважень та відповідальності різних гілок та рівнів влади. Вирішення цієї проблеми, на нашу думку, дасть змогу суттєво покращити якість адміністративних та громадських послуг, що надаються мешканцям сіл, селищ та міст, створити умови для наближення їх рівня до європейських стандартів життя людини.

Проблеми децентралізації державного управління в Україні розглядалися у працях науковців та фахівців з державного управління: В. Барвіцького, І. Грицяка, В. Дмитрука, В. Дорофійенко, В. Куйбіди, О. Молодцова, В. Удовиченко, С. Чеховича та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити проблеми децентралізації влади в Україні як умову ефективного механізму державного управління.

III. Результати

Без самодостатньої публічної влади, особливо на місцевому рівні, країна не в змозі подолати ні внутрішню, ні зовнішню кризу. Одне з першочергових завдань – не-

обхідність глибокого реформування публічної влади в Україні.

Суть місцевого самоврядування полягає в праві і спроможності членів громад самостійно здійснювати управління суспільними справами місцевого значення у межах тої компетенції, яка визначена Конституцією держави і відповідними законами.

Децентралізація – це комплексний процес, який передбачає ланцюгову реакцію змін у державному організмі. Йдеться про значний перерозподіл повноважень на всіх щаблях владної вертикалі.

Тема реформування територіальної організації влади в Україні – надзвичайно актуальна та водночас проблематична. Система адміністративно-територіального устрою, а отже, і територіальної організації влади, що існує на сьогодні, нездатна забезпечити ефективний розвиток територіальних громад та держави загалом. Вона склалася в Україні в часи радянської влади, побудованої на тоталітарних засадах. За роки незалежності фактично відбулося відтворення адміністративної системи радянського зразка. Невідповідність їй нових інститутів не дала нашої державі змоги розкрити свої конструктивні можливості. Чимало структур перебувало в стані безперервної принципової реорганізації влади по лінії “уряд – область – район – сільрада (міська, селищна рада)” та позбавлення представницьких органів на місцях можливості проводити ефективну політику в інтересах людини.

Важливим аспектом децентралізації публічної влади в Україні є створення сприятливого режиму для кооперативної поведінки влад різних рівнів у співуправлінні публічними справами, що його здійснюють органи виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Спосіб забезпечення кооперативної поведінки органів публічної влади залежить від інституціональної моделі місцевого самоврядування, в рамках якої формуються різні механізми забезпечення режиму кооперації влад. Перша, континентальна модель, базується на теорії децентралізації та концепції адміністративного регулювання, друга, англосаксонська модель, спирається на теорії деконцентрації та концепцію роз’єднаних повноважень і судового регулювання [1, с. 10]. Публічно-владні відносини в українському варіанті континентальної моделі були організовані на засадах концепції адміністративного регулювання у модифікації, яка до сьогодні містить у своєму складі елементи системи централізованого контролю за органами місцевого самоврядування з боку держави, в тому числі через механізм делегованих повноважень.

Зауважимо, що негативний досвід реалізації концепції адміністративного регулювання в Україні не можна розцінювати як

аргумент щодо її недемократичної природи чи нездатності забезпечувати режим кооперації влад. Вона виявилась досить ефективною у західноєвропейських країнах з континентальною моделлю місцевого самоврядування (наприклад, у Франції), де інституціональна практика базується на довірі між суб’єктами влади різних рівнів, а не на суто адміністративному примусі. Це зайвий раз підтверджує дуже важливу роль міжінституціональної довіри у функціонуванні всієї інституціональної системи.

При плануванні реформи публічної влади у напрямі її децентралізації необхідно врахувати негативний досвід, який ми отримали з часу введення інституту місцевого самоврядування, у контексті можливих вад та переваг різних способів створення режиму кооперації влад. Концепція адміністративного регулювання та автономних повноважень має як переваги, так і вади.

Застосування моделі адміністративного регулювання в її більш централізованому варіанті на перших етапах становлення місцевого самоврядування в Україні ґрунтувалося на подібних раціональних аргументах. Тому у перехідний період відсутність міжінституціональної довіри, політичної структуризації суспільства та пов’язаних з ними інститутів об’єктивно потребувала жорстко централізованої адміністративної моделі кооперації влад. Але на сьогодні ця модель вичерпала свої можливості, в тому числі у зв’язку з поступовою політичною структурізацією українського суспільства. Фахівець з муніципального права В. Кампо, звертаючи увагу на цю проблему, зазначає, що правове розмежування повноважень на практиці не є ефективним, поки воно не спирається на політичну структуру суспільства [2, с. 122].

Оптимальний варіант розв’язання цієї проблеми полягає у поєднанні концепції автономних повноважень з концепцією інституціонального стимулювання співробітництва. Згідно із цією концепцією, інституціональна автономія рівнів влади має поєднуватись з інститутами норми, що регулюють державну та муніципальну службу.

З погляду системності, в Україні робляться лише перші кроки для створення умов кооперативної поведінки суб’єктів влади. До цього часу ігнорувалась методологічна вимога, яка зобов’язує системно підходити до розв’язання проблем реформування публічної влади, виходячи з функціональної єдності її рівнів. Спроби реформувати владу мали досить фрагментарний характер, торкалися переважно центральних ланок і до цього часу обслуговували інтереси бізнесово-владної верхівки. Сьогодні вже більш чітко формулюється теза про те, що реформування центрального рівня влади має бути тісно пов’язано з проведенням від-

повідних заходів структурної модернізації влади регіонального та місцевого рівнів.

Поряд з інституціональними змінами, які викладені вище, не менш важливими у контексті кооперації влад є методологічна вимога щодо організаційно-управлінської сумісності рівнів влад. Діяльність публічної влади має підпорядковуватись принципу самоподібності системи на всіх її рівнях, тобто частина влади має бути подібною до влади в цілому. В інституціональному аспекті вираженням цієї вимоги є наявність повноцінно діючих нормотворчих та виконавчих органів на всіх рівнях організації влади: Верховна Рада України – Кабінет Міністрів України (центральний рівень); обласна (районна) рада – виконавчі органи обласної (районної) ради (регіональний рівень); місцева рада – виконавчі органи місцевої ради (муніципальний рівень).

Існуючий адміністративний апарат неспроможний забезпечити ефективне функціонування державного механізму, на цивілізованому рівні виконувати свою основну функцію – надання послуг населенню.

Питання реформування територіальної організації влади не нове, останніми роками у державі активно проводилося обговорення цієї проблеми науковцями, громадськими організаціями, політичними партіями та державними інститутами [1, с. 284].

На сьогодні в Україні є одна автономія (Автономна Республіка Крим), два міста зі спеціальним статусом, 24 області, 490 районів, 453 міста, з них 173 – обласного значення, 278 – районного значення, 26 міст з районним поділом (118 районів у містах); 887 селищ міського типу, 1376 селищ, 27 239 сіл, 12 104 місцеві ради [3, с. 296].

Така надмірна подрібненість є істотним недоліком сучасної організації влади, не відповідає європейським нормам, згідно з якими, територіально-адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, кадровий потенціал для забезпечення належного рівня державних послуг, динамічного соціально-економічного розвитку територій.

Отже, територіальне реформування влади нерозривно пов'язано з реформуванням існуючої системи адміністративно-територіальних одиниць. Адже перетворення територіального устрою саме по собі не може забезпечити радикальні якісні перетворення у політико-правовому устрої держави, функціонуванні системи органів державної влади.

Для досягнення таких результатів потрібні реформування державної служби, зміна принципів побудови та функціонування органів влади, створення дієвих механізмів контролю за ефективністю управління. Таким чином, реформувати необхідно і систему територіального устрою, і систему територіальної організації влади.

Інакше кажучи, потрібно досягти поєднання цілей громадянського суспільства та пріоритетів державних інститутів. Для цього необхідно здійснити чіткий розподіл повноважень гілок влади, розмежування повноважень центру та регіонів і, що особливо важливо, забезпечити підвищення ролі органів місцевого самоврядування. Саме від ефективної діяльності місцевого самоврядування залежить якість більшості послуг, які отримують люди.

Водночас розвиток місцевого самоврядування нерозривно пов'язаний з децентралізацією влади в Україні. Саме завдяки децентралізації влади місцеве самоврядування має стати головним елементом самоуправління громади, що, у свою чергу, наблизить владу до жителів громад, сприятиме розширенню прав і свобод кожного громадянина.

Саме децентралізація влади із сильними інститутами місцевого самоврядування підтвердила свою доцільність та перевагу над централізованою формою державної організації у розвинутих країнах.

Показовим та повчальним є зарубіжний досвід. Основним лейтмотивом адміністративних реформ у Європі була децентралізація. Польща, наприклад, проводила структурну адміністративну децентралізацію паралельно з реформами місцевого самоврядування. З огляду на це, основними напрямками реформ були:

- 1) визначення ідеальної кількості самоврядованих одиниць;
- 2) розподіл функцій між центром і органами місцевого самоврядування;
- 3) розподіл власності між рівнями управління;
- 4) досягнення рівноваги між фінансовою незалежністю місцевих органів влади і потребою у централізованому контролі за бюджетними надходженнями;
- 5) чіткий розподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями та місцевими органами самоврядування;
- 6) пошук нової владної рівноваги між центральною владою та органами місцевого самоврядування.

На сьогодні в Україні напрацьовано ряд законопроектів та теоретичних розробок, які визначають, як має здійснюватися територіальна та адміністративна реформи, а отже, і реформування територіальної організації влади. Їхні положення викликали активні та суперечливі дискусії в суспільстві. Втім, концептуальні засади цих документів є правильними та своєчасними, хоча і вимагають доопрацювання з урахуванням думки громадськості, науковців, політичних партій, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Впровадження цієї системи потребує прийняття ряду Законів, серед яких базовими є:

“Про місцеве самоврядування громади”, “Про місцеве самоврядування району”, “Про місцеве самоврядування області”.

За кожним рівнем місцевого самоврядування закріплюватиметься відповідний перелік послуг, за надання яких відповідатимуть органи саме цього рівня, та перелік повноважень.

Водночас для досягнення головної мети перетворень системи територіальної організації влади, а саме: побудови децентралізованої системи організації влади, здатної якісно координувати процеси соціально-економічного розвитку, забезпечувати саморегуляцію та самовдосконалення, необхідно:

1. Законодавчо закріпити передачу спеціальних функцій центральних органів виконавчої влади обласним державним адміністраціям, що, у свою чергу, дасть змогу якісніше координувати та контролювати виконання цілей та завдань урядової політики.

2. З метою збалансованого поєднання галузевих та місцевих інтересів закріпити за обласною радою забезпечення координаційно-методичних зв'язків із центральними органами виконавчої влади.

3. З огляду на те, що реалізація територіальної реформи системи влади передбачає значне розширення повноважень органів місцевого самоврядування, необхідно відпрацювати механізм забезпечення цих органів влади висококваліфікованими кадрами.

IV. Висновки

Розв'язання поставленого питання наблизить нас до докорінного реформування публічної влади в Україні. Без системного підходу до цього питання проблема не буде вирішена. Однак основним при цьому має бути те, що територіальне реформування влади

має відбуватися комплексно та під контролем держави. Підтвердженням цього є досвід країн Європи, де створення виборних органів влади не призвело до розладу системи влади, а навпаки, сприяло активізації та вивільненню потенціалу громад у розв'язанні проблем відповідних територій, зменшивши тим самим роль держави у вирішенні регіональних проблем. Стосовно початку реформи, варто зазначити, що її можна розпочинати лише після створення необхідної нормативно-правової бази, достатнього кадрового та фінансового забезпечення.

Література

1. Домбровський О. Децентралізація влади: історія, проблеми, перспективи / О. Домбровський // Проблеми децентралізації : зб. матеріалів та документів. – К. : Атіка-Н, 2006. – 744 с.
2. Кампо В. Політико-правові проблеми розмежування повноважень в українській системі органів місцевої влади / В. Кампо // Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики : зб. матеріалів координац.-методол. наради засідання Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва. – К. : Лотос, 2001. – С. 121–126.
3. Нудельман В. Реформування адміністративно-територіального устрою країни / В. Нудельман // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та документів. – К. : Атіка, 2005. – 852 с.
4. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку : навч. посіб. / [відп. ред. Л.Є. Подобед]. – К. : Арарат-Центр, 2000. – 206 с.

УДК 353(477.64)

СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК МЕТОД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЗАПОРІЗЬКОГО РЕГІОНУ

Іванова Н.С.

аспірант Запорізької державної інженерної академії

Annotation

In the article the necessity of passing is exposed to the strategic management and planning development of regions. On shown the example of development of the Zaporozhia region an expedience of developments and adopting the strategic plan of development which is the instrument of providing of his steady development is shown.

Анотація

У статті розкрито необхідність переходу до стратегічного управління і планування

розвитку регіонів. На прикладі Запорізького регіону показано доцільність розробки й прийняття стратегічного плану, який є інструментом забезпечення сталого його розвитку.

Ключові слова

Стратегія, стратегічне управління, регіон, нова управлінська парадигма, місцеве самоврядування, регіональний розвиток, інвестиції, показники розвитку.

I. Вступ

Реформування господарського механізму України в період переходу до ринкової економіки принципово змінило положення регіонів у загальній системі управління. Підвищення самостійності і посилення ролі регіонів у загальнодержавному господарському комплексі зумовлюють необхідність вивчення регіональних аспектів розвитку, вдосконалення методичного інструментарію управління процесами соціально-економічного розвитку регіонів і його планування та прогнозування.

Регіоналізація управління означає децентралізацію управління, за якої центральні органи влади делегують регіональним повноваження і відповідальність за ефективне прийняття рішень з питань розвитку відповідного регіону. Регіон у цьому випадку виступає адміністративно-територіальною одиницею – областю. Необхідність регіоналізації викликана зростанням масштабів суспільного виробництва, ускладненням управління і зменшенням можливості враховувати в центрі особливості кожного регіону.

Регіоналізація управління здійснюється в таких напрямках:

- урахування в рішеннях центральних органів влади інтересів регіонів, яких ці рішення стосуються;
- у рішеннях центральних органів має домінувати консенсус між центром і регіонами над централізованим диктатом;
- послідовне здійснення всіма органами влади державно-регіональної політики;
- неухильне підвищення самостійності регіонів у вирішенні власних проблем;
- формування дієвого місцевого самоврядування [5, с. 49].

Фундаментом регіонального розвитку має стати самостійність регіону у визначенні перспективних цілей і можливостей фінансування заходів за рахунок власних джерел. Першочергове значення в розвитку регіону належать його плануванню і прогнозуванню, що мають здійснюватися згідно з Конституцією і Законом України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” [1].

Тривалий час у Запорізькому регіоні планування його розвитку здійснювалося шляхом розробки середньострокових програм соціально-економічного розвитку. Так, Середньострокова програма соціально-економічного розвитку Запорізької області на 2007–2011 рр. [9] передбачає розв’язання ряду актуальних питань. Але проблема такого планування полягає в тому, що воно не адаптується до ринкових умов, тому різкі зміни в зовнішньому середовищі об’єктів управління стимулюють використання нових методів планування, аналізу, забезпечення конкурентоспроможності. Провідна роль у

новій системі управління належить стратегічному управлінню, що визначається трьома елементами, які поєднують об’єкт управління із зовнішнім середовищем: прогнозування майбутніх проблем і можливостей об’єкта управління в зовнішньому середовищі, прогнозування характеру його можливостей та адаптація розвитку до непередбачених змін у зовнішньому середовищі [3, с. 416].

21 липня 2006 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” № 1001, метою якої є визначення ключових проблем регіонального розвитку, пріоритетів державної регіональної політики з точки зору загальнонаціональних проблем та інтересів на період до 2015 р. [7]. Цією Постановою Кабінет Міністрів зобов’язав обласні міські державні адміністрації розробити проекти регіональних стратегій розвитку до 2015 р. та представити їх на розгляд відповідними радам. У Запорізькому регіоні процес стратегічного планування почав здійснюватися значно раніше шляхом проведення семінарів, обговорень, засідань круглого столу тощо.

У 2008 р. Запорізька обласна рада затвердила “Стратегію регіонального розвитку Запорізької області на період до 2015 року” [11]. Виконавцями розробки цього стратегічного плану є вчені Класичного приватного університету, спеціалісти державного управління Запорізької області, представники провідних недержавних організацій Запорізької області (обласна спілка промисловців та підприємців “Потенціал”, жіноча громадська організація “Центр громадських соціальних ініціатив”, а також учасники проектів партнерства Канади та України “Регіональне самоврядування і розвиток”).

Актуальність теми полягає в аналізі розвитку Запорізького регіону, розкритті суті і змісту стратегічного управління його розвитком.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у визначенні етапу переходу до стратегічного управління розвитком регіону та застосуванні цільових програм як складових стратегічних напрямів розвитку.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити пріоритетні методи державного управління розвитком Запорізького регіону і підтвердити доцільність стратегічного управління і планування.

III. Результати

Конституція і Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” надають право і вимагають відповідної реалізації обласними радами управління регіонами.

Центральною функцією управління є планування. З позицій регіональних планів об’єктом планування є регіон, його діяльність щодо майбутнього стану в коротко- і

довгостроковій перспективі. Роль планування все більше зростає у зв'язку з наростанням динамізму економічних і соціальних процесів, які відбуваються в суспільстві, швидкою зміною кон'юнктури у внутрішньому і зовнішньому середовищі регіону, необхідністю забезпечення стабільного розвитку суспільства в довгостроковій перспективі. Планування полягає в розробці стратегічних рішень (у формі прогнозів, проектів програм і планів), що передбачають висування таких цілей і стратегій поведінки відповідних об'єктів управління, реалізація яких забезпечує їх ефективне функціонування в довгостроковій перспективі, швидку адаптацію до умов мінливого середовища [4, с. 23].

Стратегічне управління як складову загального менеджменту можна розглядати, як сукупність спеціальних процесів прийняття управлінських рішень щодо формування мети та визначення цілей об'єкта управління, вибору стратегії його діяльності та використання ресурсів у ринковому середовищі, що забезпечують реалізацію цих стратегій. Суть стратегічного управління полягає у формуванні уявлення про зовнішнє ринкове середовище в умовах невизначеності щодо його стану та можливості об'єкта управління успішно діяти у зовнішньому ринковому середовищі.

Сутність теорії стратегічного менеджменту полягає у використанні концепції "від

майбутнього до сучасного", а не "від минулого до майбутнього".

Стратегічний менеджмент у державних органах тільки починає запроваджуватися, і розробці стратегічних планів розвитку регіонів ще не приділяється належної уваги. Але мають місце такі фактори, що спонукають керівництво розглядати діяльність державних органів крізь призму стратегічного підходу: підвищення вимог до державних органів з боку споживачів послуг, стрімкий розвиток управлінських технологій, необхідність прийняття управлінських рішень на основі компромісу інтересів різних організацій (держави, громадськості, бізнесу), запровадження принципів встановлення обсягів бюджетного фінансування розвитку регіонів, проблеми формування ефективних гнучких організаційних структур управління [3, с. 417–418].

Як новий напрям розвитку менеджменту стратегічне управління на сьогодні відображає різні методологічні підходи. Панівною є концептуальна модель ієрархічного аналізу, планування, виконання та контролювання, що була запропонована Ф. Котлером. Її адаптований вид наведено на рис. 1 [2, с. 14]. З позиції регіонального управління під терміном "організація" варто розуміти єдину систему "суб'єкт управління" (регіональні місцеві органи управління) та "об'єкт управління" (регіон, область).

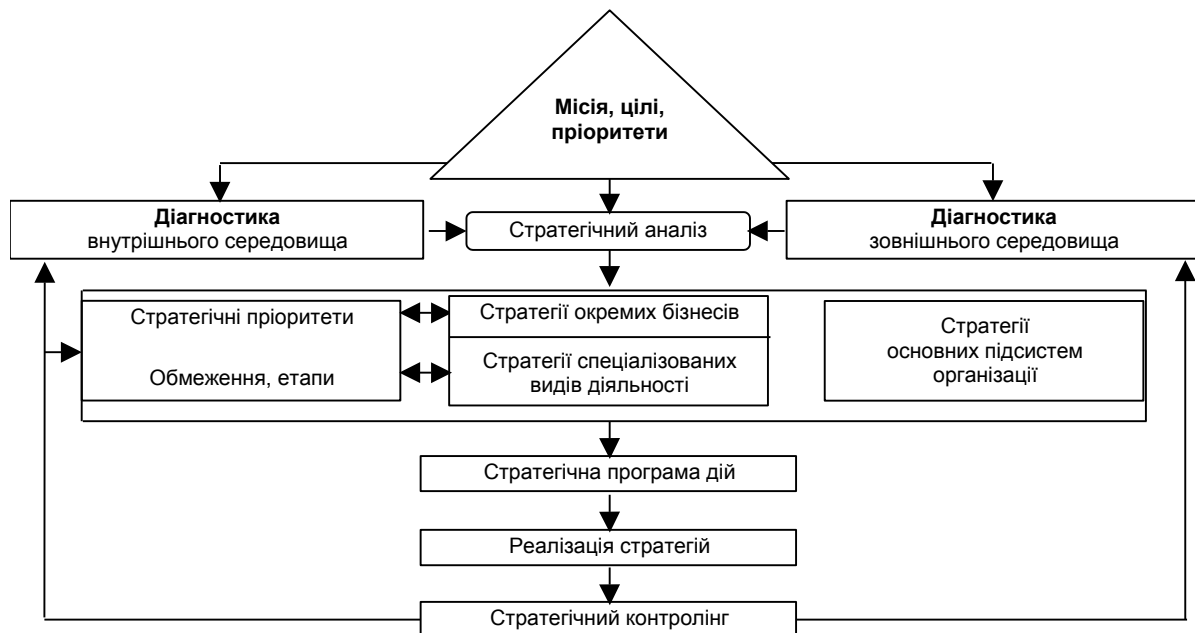


Рис. 1. Модель стратегічного управління

Згідно із цією моделлю, основами стратегічного управління та планування є:

1. Аналіз зовнішнього середовища організації.
2. Внутрішня діагностика організації.
3. Визначення місії та цілей організації.

4. Розробка, оцінювання та вибір альтернативних стратегій щодо конкретних систем організації.

5. Розробка та представлення стратегії найвищого рівня організації і сфер її діяльності в цілому – корпоративної стратегії як програми конкретних дій.

6. Реалізація стратегії.

Держава та регіони

7. Оцінювання результатів та зворотний зв'язок.

Місія розглядається як чітко виражена причина існування організації, заява про її бажане місце в зовнішньому ринковому середовищі та амбіції.

Цілі – це кінцеві результати, яких хоче досягти організація в певному (визначеному) періоді. Цілі організації мають свої пріоритети, що визначають послідовність їх досягнення. Стратегічні цілі отримали назву функціональних, оскільки для управління конкретними об'єктами необхідно виконувати відповідні функції.

Стратегія – це довгостроковий, якісно визначений напрям розвитку організації, що стосується сфери, засобів і форм її діяльності, системи взаємовідносин усередині ор-

ганізації, а також позиція організації в навколишньому середовищі, що приводить її до цілей. Стратегія – це ділова концепція організації на певну перспективу, що представлена у вигляді довгострокової програми дій, які спроможні реалізувати відповідну концепцію та забезпечувати організації конкурентні переваги в досягненні цілей.

Стратегічний потенціал організації розкриває її граничні можливості вирішувати поставлені завдання щодо досягнення спільних цілей у тих чи інших умовах, створених зовнішнім середовищем.

Так, Запорізький регіон має значний стратегічний потенціал та є одним із базових регіонів у промисловому комплексі України (рис. 2).

Сильні сторони регіону	Слабкі сторони регіону
Сприятливі природно-кліматичні умови, які дають змогу розвивати курортно-рекреаційний та аграрний потенціали. Значний науково-освітній потенціал, висококваліфіковані кадри. Розвинутий індустріальний сектор. Забезпеченість області продуктами харчування власного виробництва. Значні енергогенеруючі потужності	Значний рівень техногенного навантаження на навколишнє природне середовище, загострення екологічних проблем. Значний рівень зносу основних виробничих фондів. Незадовільний технічний стан автомобільних доріг. Проблеми із забезпеченням якісною питною водою. Недостатній рівень газифікації населених пунктів. Незадовільний стан охорони здоров'я, високий рівень захворюваності на хвороби кровообігу, новоутворення, вроджені аномалії. Повільний розвиток будівництва, зокрема житлового. Значна частка збиткових суб'єктів господарювання
Можливості	Загрози
Вигідне територіальне розташування на південному сході України та розгалужена транспортна система. Значні запаси мінерально-сировинних ресурсів. Активізація співпраці місцевої влади, громадськості та представників бізнесу щодо зусиль, спрямованих на розвиток регіону. Зростання внутрішніх джерел інвестування – заощаджень населення та доходів прибуткових підприємств регіону. Видатні історичні корені, наявність козацької спадщини, історико-культурних пам'яток	Значний рівень експортоорієнтованості індустріального сектора економіки регіону. Високий рівень конкуренції з боку регіонів-сусідів: Дніпропетровського, Донецького тощо. Розташування у зоні "ризикованого землеробства". Низький рівень активності місцевих громад. Складна демографічна ситуація збільшення частки населення похилого віку. Нерівномірність розвитку територій області

Рис. 2. SWOT-аналіз потенціалу Запорізької області [11, с. 27]

Запорізька область перша серед регіонів України у 2000 р. відновила рівень промислового виробництва порівняно з базовим 1990 р.

Міжрегіональні зіставлення даних статистичного короткого довідника Запорізької області за 2009 р. показують, що частина валової доданої вартості Запорізького регіону в загальній доданій вартості України становить 4,5% (після м. Київ, Дніпропетровської, Донецької, Одеської та Харківської областей) [10].

Що стосується оцінки рівня життя населення серед інших регіонів України, то рейтинговий показник розвитку регіонів за інтегральними індексами оцінювання економічного, соціального та соціально-економічного розвитку, відповідно до "Методики розрахунку інтегральних регіональних індексів економічного розвитку", затвердженої Держкомстатом України від 15.04.2003 р. № 114, показує, що Запорізький регіон займає рівень вище середнього [6, с. 607].

На нашу думку, головним у розвитку Запорізького регіону є те, що він подолав шок від фінансово-економічної кризи і почав збільшувати фізичний обсяг валового регіонального продукту (далі – ВРП) з 2006 р., коли індекс зростання ВРП до попереднього року становив у порівняльних цінах 106,1%, за 2007 р. – 108,5%, за 2008 р. – 101,3%.

Тому дуже важливим є розвиток успіху шляхом вирішення проблем Запорізького регіону на основі прийнятої стратегії його розвитку.

Стратегією затверджено таке бачення майбутнього Запорізької області: "Запорізький край – історико-культурна столиця південно-східного регіону України, екологічно безпечний, інвестиційно привабливий регіон з високотехнологічними індустріальними та аграрним комплексами, високим освітньо-науковим потенціалом, з широким спектром курортно-туристичних послуг. Громади області самостійні, спроможні до самоврядування. Населення має високий рівень жит-

тя, із забезпеченням соціального і правового захисту та рівних можливостей розвитку для всіх верств" [11].

Визначена така місія: "Спрямування об'єднаних зусиль влади, бізнесу та громадян на збереження та розвиток потенціалу і традицій Запорізької області задля поліпшення життя мешканців кожної громади регіону" [11].

Із прийнятої місії випливають основні стратегічні напрями забезпечення усталеного розвитку Запорізького регіону шляхом об'єднання зусиль влади, бізнесу і територіальних громад:

- сучасні управлінські культури за міжнародними стандартами для забезпечення спроможності територіальних громад до самоврядування;
- історико-культурна унікальність Запоріжжя – колиць козацької демократії;
- курортно-туристичний центр національного і міжнародного значення;
- екологічна безпека для проживання;
- прогресивні інноваційні наукові технології;
- інвестиційна привабливість територій для внутрішніх і зовнішніх інвесторів;
- екологічно чиста промисловість;
- висока аграрна культура сільськогосподарського виробництва;
- потужний освітньо-науковий потенціал;
- високоякісна та доступна медична допомога;
- належні рівень та якість життя населення;
- соціально-правовий захист мешканців та суб'єктів господарювання.

У кожному із вказаних напрямів є свої проблеми, щодо яких визначаються основні шляхи їх розв'язання, пріоритети розвитку. Але з позиції прийнятої стратегічної моделі випереджального розвитку на інноваційній основі пріоритетними є стратегічні напрями прогресивних інноваційних наукових технологій та інвестиційної привабливості територій регіону для внутрішніх і зовнішніх інвесторів. Україна має розвинуту нормативно-правову базу регулювання відносин у сфері інвестування та інновацій. Це Закони України "Про інвестиційну діяльність", "Про режим іноземного інвестування", "Про інноваційну діяльність" тощо.

Інновації тісно пов'язані з інвестиціями – їх упровадження потребує додаткових вкладень капіталу, водночас інвестиційно привабливими є тільки ті галузі, в яких частка технологій є інноваційними.

У Запорізькому регіоні найбільш важливими напрямами з точки зору впровадження інноваційних технологій є енергозбереження, розбудова транспортних систем та забезпечення екологічної безпеки. Існує певний потенціал щодо розвитку за іншими напрямами, зокрема, запорізькі вчені проводять теоретичні дослідження в галузі нано-

технологій (Класичний приватний університет, Запорізький національний технічний університет), перспективним є залучення фахівців Запорізького медичного університету до розвитку біотехнологій.

Серед чинників, які стримують розвиток і впровадження інноваційних технологій, необхідно виділити такі: відсутність єдиної системи державної підтримки розвитку інноваційних процесів; недосконалість і неузгодженість нормативно-правових актів щодо наукової і науково-технічної діяльності та відносин інтелектуальної власності, недостатність та неефективність фінансування освіти і науки, інноваційного бізнесу; відсутність дієвої інноваційної інфраструктури, труднощі фінансового та кредитного забезпечення впровадження науково-технічних розробок [11, с. 113].

Але для забезпечення розвитку регіону на інноваційній основі потрібні інвестиції. Їх загальна потреба в Запорізькому регіоні (за наявністю наданих проектів) становить 133 150 012 тис. грн. Найбільше потребує інвестицій металургійна галузь. Тому необхідно збільшувати привабливість інвестицій. SWOT-аналіз, розгляд факторів та напрямів діяльності щодо забезпечення інвестиційної діяльності Запорізької області дають змогу сформулювати таке бачення Запорізької області, як інвестиційно-привабливого регіону з розвинутими індустріальним та аграрним потенціалами.

Запорізька область – це регіон, інвестиційна привабливість якого ґрунтується на ефективному використанні ресурсно-сировинного, інтелектуального, споживчого та виробничого потенціалів регіону, першочерговій розбудові інфраструктурного та інституційного потенціалів, широкомасштабній інформаційній та регуляторній підтримці інвестиційної та інноваційної діяльності.

Аналіз статистичних даних щорічника Запорізької області за 2009 р. [10] надає таку динаміку прямих іноземних інвестицій в економіку Запорізької області (в тис. дол. США): 2007 р. – 606 541,5; 2008 р. – 761 400,5; 2009 р. – 840 559,7; 2010 р. (попередні дані) – 872 142,8. Таким чином, Запорізька область є привабливою для іноземних інвестицій і має можливість здійснювати розвиток на базі випереджальної інвестиційної моделі.

Розвитку Запорізького регіону, безумовно, буде сприяти робота Ради регіонів, яка створена Указом Президента України "Про Раду регіонів" і є консультативно-дорадчим органом при Президентів України. Варті уваги її високий державний кваліфікаційний рівень та шана, яка була виявлена Запорізькому регіону – в складі Ради регіонів три представники Запорізької області: тодішній Запорізький голова Є.Г. Карташов, голова Запорізької обласної ради П.Д. Матвієнко та

голова Запорізької обласної ради Б.Ф. Петров [12]. Виконанню стратегічного плану розвитку Запорізького регіону також буде сприяти реформа місцевого самоврядування. Новий етап розвитку місцевого самоврядування вже почався. Своїм Розпорядженням Уряд України 02.12.2009 р. № 1456-р затвердив План заходів з реалізації Концепції реформ місцевого самоврядування. Передбачено розробити і внести на розгляд Кабінету Міністрів України такі основні для подальшого регіонального розвитку законопроекти, як: “Про адміністративно-територіальний устрій України”, “Про місцеве самоврядування в Україні (нова редакція)”, “Про місцеві державні адміністрації (нова редакція)”, “Про комунальну власність”, “Про вибори Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” (щодо запровадження виборів депутатів місцевих рад за моторитарною виборчою системою), “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” (щодо розмежування видатків між бюджетами різних рівнів). Вважаємо, що Президент України В.Ф. Янукович і новий Уряд спроможні здійснити реформування місцевого самоврядування в напрямі зваженої децентралізації і забезпечення сталого розвитку регіонів.

Провідні вчені України визначають сталий розвиток регіону як соціально, економічно та екологічно збалансований розвиток його території та господарського комплексу, що веде до гармонізації використання продуктивних сил, задоволення потреб населення і можливостей природи регіону [8, с. 165]. Метою Концепції сталого розвитку регіону необхідно вважати і забезпечення динамічного соціально-економічного зростання, збереження навколишнього середовища, раціональне використання та відтворення природно-сировинного потенціалу, задоволення потреб населення регіону на основі розбудови високо-ефективних економіки та системи управління господарським комплексом, стимулювання структурних ринкових перетворень, задіяння наявних геоekonomічних, природних, мінерально-сировинних і трудових ресурсів. Саме стратегічне управління і планування надають змогу забезпечення сталого розвитку як інструмент удосконаленої системи управління господарським комплексом.

IV. Висновки

Нова управлінська парадигма у своїй основі містить принципи ситуативності, системності, соціальної спрямованості і покликана забезпечити вирішення проблем гнучкості та адаптивності до постійних змін зовнішнього середовища. Вона передбачає широке використання механізмів стратегічного управління і стратегічного планування, що

особливо стосується регіонального розвитку і забезпечення його сталості.

Сутність теорії стратегічного менеджменту полягає у використанні концепції “від майбутнього до сучасного”, а не “від минулого до майбутнього”.

Надана сучасна концептуальна модель стратегічного управління, яка адаптована до управління регіональним розвитком і містить місію, цілі, стратегічний аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища, стратегію найвищого рівня (корпоративну), стратегічні пріоритети, стратегії основних підсистем і напрямів організації, стратегічну програму дій реалізації стратегій, стратегічний контролінг.

У статті показано початок нового етапу регіонального управління в Україні – на основі стратегічного менеджменту та на прикладі “Стратегії регіонального розвитку Запорізької області на період до 2015 року”, виконано аналіз систематичних даних і підтверджено доцільність стратегічного управління її розвитком.

З позиції прийнятої стратегічної моделі випереджального розвитку на інноваційній основі пріоритетним є стратегічний напрям інвестиційної привабливості території Запорізького регіону для внутрішніх і зовнішніх інвестицій. Регіон має значну інвестиційну привабливість, яка ґрунтується на ефективному використанні ресурсно-сировинного, інтелектуального, споживчого та виробничого потенціалів регіону. Іноземні прямі інвестиції в економіку Запорізької області становили (в тис. дол. США): в 2007 р. – 606 541,5; 2008 р. – 761 400,5; 2009 р. – 840 559,7; 2010 р. (попередні дані) – 872 142,8 – що свідчить про велику інвестиційну привабливість Запорізького регіону та можливість його розвитку відповідно до випереджальної інноваційної моделі.

Зіставлення основних положень концепції сталого регіонами з положеннями стратегічного управління і планування дає змогу стверджувати, що саме стратегічне управління регіонами є основним інструментом досягнення сталого їх розвитку.

Література

1. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 26.03.2000 р. № 1602-III.
2. Мартиненко М.М. Стратегічний менеджмент : підручник / М.М. Мартиненко, І.А. Ігнатієва. – К. : Каравела, 2006. – 320 с.
3. Мельник А.Ф. Державне управління : підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна ; [за ред. А.Ф. Мельник]. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
4. Мінченко М.В. Планування та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів : підручник / М.В. Мінченко,

- Л.П. Чижів, А.В. Фролков. – Суми : Університетська книга, 2004. – 442 с.
5. Управління розвитком регіону : навч. посіб. / [Т.Л. Миронова, О.П. Добровольська, А.Ф. Процай та ін.]. – К. : ЦНЛ, 2006. – 328 с.
 6. Планування та прогнозування в умовах ринку : навч. посіб. / [за ред. д.ф.н., проф. В.Г. Воронкової]. – К. : Професіонал, 2006. – 608 с.
 7. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” від 21.07.2007 р. № 1001.
 8. Регіонально-адміністративний менеджмент : навч. посіб. / [за ред. д.ф.н., проф. В.Г. Воронкової]. – К. : Професіонал : ЦУЛ, 2010. – 352 с.
 9. Середньострокова програма соціально-економічного розвитку Запорізької області на 2007–2011 роки / Запорізька обласна рада. – Запоріжжя, 2007.
 10. Статистичний короткий довідник Запорізька область у цифрах – 2009 р. / Головне управління статистики у Запорізькій області. – Запоріжжя, 2010.
 11. Стратегія регіонального розвитку Запорізької області на період до 2015 року / Запорізька обласна рада. – Запоріжжя, 2008. – 120 с.
 12. Указ Президента України “Про Раду регіонів” від 09.04.2010 р. № 533/2010 / Урядовий кур’єр. – 2010. – № 68. – 14 квітня.

УДК 352.075:331.1

БЮДЖЕТНЕ ФІНАНСУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Ільяшенко В.А.

доктор наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

The author conducts the financial institutes of the system of the financial providing of local self-government, organization factors of the financial providing system of local self-government, financing efficiency of local self-government organs activity in the article.

Анотація

У статті досліджено фінансові інститути системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, фактори організації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, ефективність фінансування діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова

Фінансування, органи місцевого самоврядування, місцевий бюджет, бюджетні кошти, податки і збори, соціальна сфера.

І. Вступ

Проблеми фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування вказують на недосконалість систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, неефективність розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування й місцевими органами виконавчої влади. Ці питання безпосередньо впливають на формування територіальної громади, яка має володіти фінансовими, матеріальними та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування.

на, надання соціальних послуг населенню на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами.

Проблеми місцевого самоврядування досліджували зарубіжні автори: з погляду економіки місцевих урядів унітарних країн – С. Бейлі, К. Кронваль, К. Рибердаль, К. Рюдебен, С. Хегрут; з позицій теорії місцевих фінансів – Т. Хорват; з позицій теорії і практики муніципального фінансового менеджменту – У. Еванс та Д. Тис.

Функціонування систем фінансового забезпечення місцевого самоврядування аналізували також російські вчені, а саме: Н.О. Альвінська, Г.В. Барабашев, В.Л. Баранчиков, В.І. Васильєв, О.Є. Кутафін, Н.В. Львов, І.І. Овчинников, Л.М. Павлова, О.Б. Сидорович, С.О. Трунов, В.І. Фадєєв та ін.

Сучасні вітчизняні вчені приділяють увагу окремим аспектам фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Крізь призму теорії державних фінансів ці питання висвітлено в працях О.Д. Василика, В.М. Федосова. Теоретичні засади організації фінансового забезпечення місцевого самоврядування в контексті теорії місцевих фінансів та міжбюджетних відносин проаналізовано у працях Л.М. Зайцевої, В.І. Кравченка, І.О. Луїної, С.В. Слухая, М.Г. Чумаченка. Питання організації місцевого самоврядування розглянуто в працях І.В. Бурковського, В.М. Гончарова, В.В. Дорофійенка, М.М. Єрмошенка,

В.В. Зайчикової, О.Д. Лазор, О.Я. Лазора, Н.Р. Нижник, В.О. Самойленка, Ю.П. Шарова та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити роль місцевих бюджетів у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування в Україні.

III. Результати

Система місцевих бюджетів існує в усіх країнах світу. Проте її розвиток і функції зумовлені рядом національних, політичних та інших факторів. Треба зауважити, що на формування дохідної бази місцевого бюджету впливають різні фактори, які можна об'єднати в три групи: економічні, соціальні та політичні. Найбільший вплив справляють економічні та політичні фактори, оскільки пов'язані з макроекономічними процесами, що відбуваються у сфері суспільного виробництва. До них можна віднести обсяги ВВП, НД, економічне піднесення (спад) виробництва, інфляцію, безробіття, податкову й бюджетну політику [4]. До економічних факторів належать також інвестиційні витрати на розвиток народного господарства, співвідношення коштів, що спрямовуються на споживання та нагромадження. Політичні фактори безпосередньо пов'язані із забезпеченням обороноздатності держави й підтримкою внутрішнього правопорядку, організацією управління державою, зміцненням законодавчої, виконавчої та судової влади.

Соціальні фактори, що впливають на формування й виконання бюджету, обумовлені особливостями відтворення робочої сили та населення держави в цілому. Сюди необхідно віднести: кошти, що спрямовуються на соціально-культурні заходи; соціальний захист; обсяг і рівень заробітної плати різних категорій громадян; розмір споживчого кошика; контингент учнів, студентів, хворих, осіб, що потребують соціальної допомоги тощо.

При формуванні доходів місцевих бюджетів за рахунок податкових надходжень і з'явилися ідеї останніх років існування СРСР щодо "формування бюджету знизу". Але, як свідчить аналіз нашої недавньої історії, саме застосування такого принципу у 1990–1991 рр. призвело до розпаду СРСР [3, с. 112]. З іншого боку, формування місцевого бюджету "зверху" також не є економічно ефективним і фактично позбавляє органи місцевого самоврядування можливості повною мірою здійснювати свої повноваження, особливо делеговані, і суперечить чинному законодавству України, а саме Конституції та Європейській хартії місцевого самоврядування, яку ратифікувала Верховна Рада України. Отже, питання нових підходів до формування державного та місцевих бюджетів є дуже важливим для збереження стабільності в державі взагалі.

З досвіду СРСР відомо, що формування місцевих бюджетів за одноканальним принципом "знизу вгору" веде до розпаду держави, а формування бюджету за принципом "спочатку вгору, а потім униз" (що існує на сьогодні в Україні) – до занепаду місцевих громад. Отже, необхідно з'ясувати, чи можна в Україні забезпечити одночасно і єдність держави, і розвиток громад.

Крім того, до занепаду місцевих громад у колишньому СРСР призвела корупція майже всіх гілок влади. Останнім часом оприлюднено дослідження М. Стабіля [9] впливу корупції на ефективність функціонування суспільного сектора економіки. У ньому обґрунтовано, що хижацьке поведіння корумпованих чиновників і сильні позиції бюрократичного апарату призводять до серйозних змін у структурі державних витрат і, як наслідок, до значних викривлень результатів проведеної фінансової політики.

Унаслідок економічної ситуації в країні, що склалася, з кожним роком незалежності розміри бюджетів органів місцевого самоврядування стають дедалі меншими, і звинуватити в цьому можна тільки політику центрального уряду, зважаючи на той факт, що місцеві бюджети в Україні зараз формуються за принципом "спочатку вгору, а потім трошки вниз".

На сьогодні саме забезпечення органів місцевого самоврядування необхідною кількістю фінансових ресурсів у доходах місцевого бюджету пов'язано з рядом проблем. Так, якщо покриття видатків у межах власних повноважень у більшості регіонів України відбувається більш-менш стабільно, то щодо покриття доходами в місцевому бюджеті видатків на виконання делегованих державою повноважень, як правило, фінансових ресурсів не вистачає. Таким чином, можна констатувати невідповідність програм державного та місцевого регулювання, коли Верховна Рада України, встановлюючи, наприклад, пільги на проїзд пенсіонерам чи обов'язкове безкоштовне харчування у школах, фактично перекладає на органи місцевого самоврядування виконання таких соціальних обіцянок, не надаючи при цьому майже ніяких коштів у доходи місцевого бюджету. Відомо, що така практика суперечить Конституції, де в ч. 2 ст. 142 чітко прописано: "витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою" [5]. Отже, місцеве самоврядування, як і держава, є інструментом, який надає суспільні послуги, і для надання таких послуг їм необхідна стабільна та фінансово сильна дохідна база. Ідеологія надання суспільних послуг як зміст діяльності органів влади в Україні є все ще новою. Вона прийшла на зміну ідеології місцевої влади як інституту

командування територіями. Ефективність та масштаби діяльності органів місцевого самоврядування у сфері надання суспільних послуг залежать головним чином від стану фінансів органів місцевого самоврядування. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері надання суспільних послуг за рахунок саме дохідної частини їх бюджетів є однією з форм регулювання економічного та соціального розвитку країни.

Як зазначено в наукових працях О.О. Сунцової, держава має податково регулювати економічні відносини при проведенні політики деволуції, а це потребує гнучкої податкової політики, яка дає змогу оптимально пов'язати інтереси держави з інтересами товаровиробників та громадян – платників податків. При цьому податкове законодавство розвинутих країн має гнучкий механізм, що чітко реагує на зміни в економіці. У фінансовій системі органів місцевого самоврядування мобілізується частина валового внутрішнього продукту. Через ці системи здійснюються розподіл і перерозподіл цієї частини ВВП. Таким чином, дохідна частина бюджетів органів місцевого самоврядування є інструментом регулювання економічного й соціального розвитку держави. Це означає, що поряд із державним регулюванням економічної та соціальної сфер існує їх муніципальне регулювання. Водночас треба підкреслити, що хоча місцеве регулювання має деяку автономність та самостійність, це ще не свідчить про його повну автономність щодо державної влади [7, с. 25].

Органи місцевого самоврядування під час формування дохідної частини своїх бюджетів, подібно до держави, у сфері своєї компетенції здійснюють також і нормативне (правове) регулювання соціально-економічної діяльності. Тобто вони встановлюють певні правила поведінки господарюючих суб'єктів, але лише в межах своєї компетенції.

Дохідна частина у фінансах органів місцевого самоврядування є фіскальним інструментом. Вона дає змогу забезпечувати ці органи ресурсами для розв'язання завдань, що на них покладаються. Таким чином, можна зазначити, що існує як державний тиск, так і тиск органів місцевого самоврядування на суб'єкти господарювання та населення певної території, але разом із цим їм надаються соціальні блага і пільги за рахунок делегування повноважень органам місцевого самоврядування. Відмінність між тиском першої й другої форм полягає в тому, що межі фіскальної діяльності місцевих органів регулюються державою, хоча органи місцевого самоврядування формально, згідно з Конституцією України, повинні мати певну самостійність.

Але органи місцевого самоврядування можуть застосувати досить вагомий важелі економічного й соціального регулювання. У

більшості розвинутих країн органи місцевого самоврядування мають право приймати регуляторні нормативні акти, статuti або хартиї міст, регіонів та інших адміністративних одиниць. Вони становлять основу так званого статутного права. Це право є складовою муніципального (комунального) права. Статутним правом регламентуються особливості землекористування, природокористування, порядок забудови, користування ресурсами, ведення господарства, фінансових відносин з місцевим самоврядуванням та інші питання на відповідній теорії.

Очевидно, пристосування до ринку забезпечує більше прав в управлінні органам місцевого самоврядування. Чим активніше буде йти процес приватизації, тим менше управлінських функцій залишиться у держави, і буде мати місце ефективна політика децентралізації державних фінансів. У цих умовах, не обмежуючи місцеві органи управління щодо управління їх фінансами, адміністративна система управління державними доходами й податковою політикою залишається необхідною до повного переходу на ринкову економіку, і на сьогодні це основна умова виходу з економічної кризи.

Таке становище, безумовно, позначається на формуванні дохідної бази бюджетів усіх ланок бюджетної системи. Відпуск цін вплинув як на доходи, так і на витрати бюджету. Розрахунки показали неможливість на той час збалансувати місцеві доходи без виділення субвенцій, субсидій і дотацій, а органам місцевого самоврядування стало економічно не вигідно зміцнювати та розвивати власні джерела доходів до місцевого бюджету, оскільки навіть за умови збільшення власних доходів вони автоматично позбавляються потрібних грошових ресурсів за рахунок надходжень частки від загальнодержавних податків і зборів.

Водночас перед місцевою владою завжди стоїть проблема вибору. З одного боку, це потреба збільшення їх дохідної бази, яка зумовлює застосування більш високих цін та тарифів, з іншого – необхідність здійснення соціального захисту. Розв'язати цю дилему не просто.

В Україні поступово зростає частка доходів у місцевих бюджетах від платежів за послуги, які надає комунальний сектор економіки. Проте органи місцевого самоврядування України, які безпосередньо збирають до своїх бюджетів такі доходи, фактично позбавлені будь-яких повноважень у галузі цінової та тарифної політики щодо вказаної продукції й послуг. Ці повноваження належать вищим щаблям органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування: Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській і Севастопольській міським державним адміністраціям. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів

“Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських Рад щодо регулювання цін (тарифів)” [6], вказані повноваження надані лише двом містам. Виконавчі органи Дніпропетровської та Одеської міських рад отримали повноваження щодо регулювання (встановлення) тарифів на перевезення пасажирів і вартості проїзних квитків у міському пасажирському транспорті (який працює у звичайному режимі руху).

Зарубіжний досвід свідчить, що доцільно надати органам місцевого самоврядування базового рівня в Україні право самостійно здійснювати тарифну політику у сфері послуг, що надаються комунальними підприємствами. Це стане також фактором зміцнення доходів до бюджетів органів місцевого самоврядування.

Як зазначає О.О. Сунцова, важливим інструментом впливу на економічну й соціальну сфери є фінансова політика місцевих органів влади. Місцеві органи влади мають право в рамках, визначених законодавством, встановлювати місцеві податки та збори. Крім того, вони можуть надавати пільги зі сплати податків, які надходять до місцевих бюджетів. Але надання вичерпних податкових повноважень місцевій владі може призвести до нерівності податкових режимів і, як наслідок, до порушення господарських зв'язків, що склалися, пропорицій у розміщенні господарських об'єктів, різних умов інвестування тощо [7].

Фінансова політика органів місцевого самоврядування в багатьох країнах є важливим інструментом впливу на розміщення продуктивних сил, розвиток депресивних територій, упровадження у виробництво досягнень науково-технічного прогресу. Створюючи особливі або пільгові режими оподаткування, місцева влада залучає додаткові інвестиції, сприяє новому будівництву, розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, створенню спеціальних економічних зон і зон промислового будівництва. Досвід інших країн свідчить, що чим менша територія, тим більші податкові пільги надають їй органи влади з метою подолання відставання [8]. Дуже часто у створенні сприятливих фінансових умов розвитку депресивних територій бере участь і держава. Система таких пільг дістала назву преференцій. Формами преференцій є особливі бюджетні режими, податкові канікули, особливі режими валютного регулювання та візові режими.

Спільні дії місцевої й центральної влади доповнюються заходами наддержавного характеру в рамках Європейського Союзу.

На жаль, роль фінансової політики органів місцевого самоврядування для розвитку економіки в Україні поки що залишається вкрай незначною, на відміну від більшості європейських країн. У 1996 р. за рахунок місцевих по-

датків і зборів сформовано менше ніж 3% доходів місцевих бюджетів, а у 2003 р. цей показник хоча й зріс, але становив не більше ніж 10%. Тому розвиток фінансової діяльності органів місцевого самоврядування України є ключовим напрямом посилення їх впливу на стан справ в економіці.

В Україні вказана тенденція також має місце. Органи місцевого самоврядування фінансують основну частину державних соціальних видатків. У 2007 р. за рахунок місцевих бюджетів профінансовано 83,3% усіх видатків зведеного бюджету України на соціальний захист населення і 81,8% – на соціально-культурну сферу. За рахунок місцевих бюджетів фінансувалося 74,8% видатків на освіту, 66,8% – на культуру й засоби масової інформації, 92,1% – на охорону здоров'я, 66,3% – на молодіжні програми, фізичну культуру і спорт [2].

Видатки на житлово-комунальне господарство майже повністю фінансуються з місцевих бюджетів (у 2007 р. – на 96,5%). Не буде перебільшенням, якщо сказати, що органи місцевого самоврядування домінують на ринку соціальних послуг, і саме вони визначають соціальний мікроклімат у суспільстві.

Ще одна соціальна сфера, де надзвичайно великий вплив справляють фінанси органів місцевого самоврядування, – це зайнятість населення. Органи місцевого самоврядування є одним із найбільших працедавців на ринку праці. У Швеції на початку 1990-х рр. на муніципальних підприємствах і в комунальному господарстві було зайнято 19% усього працюючого населення країни. Ще 10% працювало в господарстві, яке належить губерніям. Для порівняння зазначимо, що в державному секторі нараховувалось 9% усіх зайнятих в економіці. У багатьох країнах зайнятість у муніципальному секторі набагато перевищує зайнятість у державному. У Данії місцева влада дає роботу 75% усіх державних службовців. У Великобританії цей показник становить 60%. Значна роль муніципального сектора і в Німеччині – 30% усіх державних службовців, у Нідерландах – 34%, у Франції – 27% [1].

В Україні роль муніципального сектора у сфері зайнятості також досить значна. У 2006 р. на підприємствах комунальної форми власності і в комунальних організаціях було зайнято 2 млн 616 тис. осіб. Це майже 17% усіх зайнятих у народному господарстві України і 24,6% – у суспільному секторі економіки.

Органи місцевого самоврядування несуть основний тягар турбот, пов'язаних як із підготовкою, так і з працевлаштуванням безробітних. Багато міст, сіл та селищ узагалі своєю появою зобов'язані будівництву або

створенню тих чи інших підприємств. Традиційно так склалося, що власні структури цих населених пунктів були слабкими й фактично залежними від керівників великих підприємств, міністерств та відомств. Це відзначалося ще в радянський період, коли неодноразово приймалися постанови вищих органів про “підвищення ролі місцевих рад”. На так званих пайових засадах із внесків цих підприємств формувалася частка фінансових ресурсів міст та інших населених пунктів.

Однією з важливих передумов побудови демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування. Фінансовий бік економічної самостійності органів місцевого самоврядування є визначальним. Рівень фінансової самостійності органів місцевого самоврядування характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Держава не може успішно розвиватися й процвітати, не даючи гарантій фінансової незалежності органам місцевого самоврядування.

При вивченні проблеми місцевого оподаткування важливо також визначитися зі складом і структурою дохідної бази місцевих бюджетів.

У зв'язку з відсутністю в Україні розроблених нормативів фінансового забезпечення існуючих державних соціальних стандартів і, відповідно, неможливістю визначити нормативи мінімального бюджетного забезпечення, видаткова частина місцевих бюджетів на цей час формується за галузевим принципом на формульній основі, на основі галузевих фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на одного мешканця або споживача соціальних послуг з коригувальними коефіцієнтами, що враховують відмінності у вартості надання соціальних послуг різними адміністративно-територіальними одиницями із задіянням процедури фінансового вирівнювання за видатками, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Але галузеві фінансові нормативи бюджетної забезпеченості визначаються Мінфіном “в межах наявних бюджетних ресурсів”, тому в більшості своїй не враховують наявних потреб конкретних органів місцевого самоврядування. Так, за даними обласних фінансових управлінь, обсяги видатків, розраховані за формулою розподілу міжбюджетних трансфертів для різних галузей місцевих бюджетів, становлять: 15–20% фактичної потреби на утримання органів місцевого самоврядування; 20–30% фактичної потреби галузі фізкультури і спорту; 40–60% фактичної потреби на заробітну плату працівників та оплату житлово-комунальних послуг бюджетних установ культури; 50–70% фактичної потреби на заробітну плату працівників та оплату житлово-комунальних послуг бюджетних установ охорони здоров'я; 60–80% фактичної пот-

реби на заробітну плату працівників та оплату житлово-комунальних послуг бюджетних установ галузі освіти.

Таким чином, розрахункові показники видатків на надання соціально-культурних послуг не враховують стану бюджетних закладів, які надають ці послуги, особливостей їх утримання (автономне чи централізоване тепло- і водопостачання, газове, вугільне чи електричне опалення – різниця досягає п'яти разів), коштів на поточні видатки з утримання, ремонту та придбання обладнання. Місцеві ради для вирішення цих проблем залучають кошти з іншої частини бюджету (від 20 до 60% доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, ідуть на фінансування делегованих державою повноважень) та власні надходження бюджетних установ за надання платних послуг. Видаткова частина місцевих бюджетів первинного рівня (як загальна, так і за галузевим розподілом) у перерахунку на одного мешканця відрізняється в десятки разів як у регіональному розрізі, так і в межах одного району. Такі самі відмінності й у видатках на утримання однотипних бюджетних установ.

Тобто діюча модель фінансового вирівнювання не дає жодної фінансової самостійності органам місцевого самоврядування, вони залежать від розрахованого Мінфіном та місцевими державними адміністраціями обсягу дотації вирівнювання (або обсягу коштів, що вилучаються до державного бюджету) і не виконує головної функції – надання жителям соціальних послуг на рівні державних соціальних стандартів, незалежно від місця їх проживання.

Видатки місцевих бюджетів на виконання власних повноважень (видатки, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів) із забезпечення життєдіяльності населення плануються за залишковим принципом і ніяк не пов'язані з фактичним станом інфраструктури життєзабезпечення (житлово-комунального господарства, доріг та інших 15 повноважень, встановлених Бюджетним кодексом).

IV. Висновки

Фінансові інститути системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування розглядаються як форми організації фінансування виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій. Інституційна структура системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування складається з громадських послуг, самостійного місцевого бюджету, бюджету розвитку, місцевих податків і зборів, комунального кредиту, комунальної власності.

З метою інституціалізації цієї системи в унітарних європейських країнах запроваджуються два види бюджетів на місцевому рівні –

бюджети місцевих державних адміністрацій як складові державного бюджету й бюджети місцевого самоврядування як бюджети територіальних громад, районних та обласних бюджетів органів місцевого самоврядування.

Фінансові інструменти системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування представлені засобами формування доходів та здійснення видатків і включають: муніципальні цінні папери, кредити, державні соціальні стандарти, нормативи видатків, коефіцієнти формул фінансового вирівнювання, трансферти з державного бюджету.

Особливо важливим фактором організації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування є заходи правового регулювання, які здійснюються на загальнодержавному рівні й реалізуються в рамках конституційного права, а також заходи з уніфікації та стандартизації нормативних актів Європейського Союзу щодо розвитку місцевого самоврядування. Документи, які мають рекомендаційний характер для урядів європейських країн, стосуються таких складових системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, як фінансове вирівнювання й фіскальна децентралізація. Орієнтація на значну автономію місцевого самоврядування у вирішенні фінансових питань, зокрема здійснення муніципальних запозичень, викликає необхідність особливого державного фінансового контролю за самостійною фінансово-економічною діяльністю органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з відсутністю в Україні розроблених нормативів фінансового забезпечення існуючих державних соціальних стандартів і, відповідно, неможливістю визначити нормативи мінімального бюджетного забезпечення, видаткова частина місцевих бюджетів на цей час формується за галузевим принципом на формульній основі, на основі галузевих фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на одного мешканця або споживача соціальних послуг з коригувальними коефіцієнтами, що враховують відмінності у вартості надання соціальних послуг різними адміністративно-територіальними одиницями із застосуванням процедури фінансового вирівнювання за видатками, які враховуються при визначенні обсягу міжбю-

джетних трансфертів. Але галузеві фінансові нормативи бюджетної забезпеченості визначаються Мінфіном "у межах наявних бюджетних ресурсів", тому в більшості своїй, не враховують наявних потреб конкретних органів місцевого самоврядування.

Діюча модель фінансового вирівнювання не дає жодної фінансової самостійності органам місцевого самоврядування, вони залежать від розрахованого Мінфіном та місцевими державними адміністраціями обсягу дотації вирівнювання (або обсягу коштів, що вилучаються до Державного бюджету) і не виконує головної функції – надання жителям соціальних послуг на рівні державних соціальних стандартів, незалежно від місця їх проживання.

Література

1. Богачева О.В. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта / О.В. Богачева // Мировая экономика и международные отношения. – 1995. – № 9. – С. 104–125.
2. Буковинський С.А. Бюджет в економіці держави / С.А. Буковинський // Фінанси України. – 2007. – № 8. – С. 3–10.
3. Верховна Рада України 1900–1994 рр. – К. : Наука, 1998. – 142 с.
4. Гапонюк М.А. Особливості розвитку ринку ОВДП / М.А. Гапонюк, А.С. Буряченко // Фінанси України. – 1998. – № 11. – С. 68–77.
5. Конституція України : прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – К. : Преса України, 1997.
6. Постанова Кабінету Міністрів України "Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських Рад щодо регулювання цін (тарифів)" від 25.12.1996 р. № 1548.
7. Сунцова О.О. Бюджетна реформа: особливості та перспективи формування місцевих бюджетів / О.О. Сунцова // Актуальні проблеми економіки. – 2002. – № 6. – С. 24–30.
8. Sharp L.J. Theories and Values of Local Government / L.J. Sharp // Political Studies. – 1970. – Vol. 18. – № 2. – P. 153–174.
9. Stable M. A Pure Theory of Local Revenues: Impact of the Corruption / M. Stable // Journal of Political Economy. – 1988. – Vol. 64. – P. 416–424.

УДК 930.22:35.076.13(353.2)

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАМИ ЛІВОБЕРЕЖНОЇ УКРАЇНИ ПЕРШОЇ ПОЛОВИНИ XIX ст. (НА ПРИКЛАДІ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ)

Леміш Н.О.

кандидат історичних наук, доцент
Конопотський інститут Сумського державного університету

Annotation

The article concerns some peculiarities of the organization of governing the regions of Left Bank Ukraine; it substantiates the differences in organization of governing the provincial administrative institutions in the Ukrainian lands; it also determines the specific functions that were accomplished only by the administrative institutions of the examined region.

Анотація

У статті досліджено особливості організації державного управління регіонами Лівобережної України, обґрунтовано відмінності в організації державного управління губернськими адміністративними установами на українських землях, визначено специфічні функції, що здійснювалися лише адміністративними установами розглянутого регіону.

Ключові слова

Державне управління, адміністративні установи, Лівобережна Україна, Чернігівська губернія.

I. Вступ

Досвід роботи, система побудови та організація державного управління на сьогодні є результатом еволюції та вдосконалення багаторічної практики минулих століть. У кінці XVIII – першій половині XIX ст., тобто за часів становлення бюрократичної системи державної влади Російської імперії, відбулася перебудова всього адміністративного апарату від центрального до регіонального (губернського) рівня, остаточне становлення ієрархії посадових осіб та обов'язків окремих груп чиновників. Питання, присвячені вивченню державних інституцій Російської імперії XIX ст. (системи місцевого, регіонального та вищого державного управління), знайшли своє відображення в дослідженнях І.Є. Андрієвського [1], Є.Н. Анучина [2], О.Д. Градовського [4; 5], А.В. Сплат'євського [10], М.П. Єрошкіна [11; 12], П.А. Зайончковського [13], В.О. Іванова [14], О.В. Лохвицького [15], О.В. Морякової [16].

У першій половині XIX ст. Лівобережна Україна продовжувала зберігати відмінності від центральних регіонів Російської імперії в соціальній структурі, формах землеволодін-

ня й землекористування, етнічній строкатості, судочинстві тощо.

II. Постановка завдання

Мета статті – з'ясувати недостатньо досліджені на сьогодні питання щодо особливостей процесу організації державного управління регіонами Лівобережної України на прикладі взаємовідносин вищих органів влади Російської імперії з губернськими адміністративними установами Чернігівської губернії як регіону, що в першій половині XIX ст. перебував у складі Малоросійського генерал-губернаторства з відмінним управлінням, характерним для порубіжних територій з “особливим статусом”.

Зазначена мета зумовлює реалізацію таких завдань:

- охарактеризувати нормативно-правове регулювання процесу державного управління досліджуваного регіону;
- визначити особливості управління губернськими адміністративними установами на українських землях;
- розглянути організацію “спілкування” між вищими та підвідомчими губернськими органами державної влади, їх особливості.

III. Результати

На територію колишньої Гетьманщини не була повною мірою поширена дія загальноімперського права, тому ще довгий час залишалися чинними так звані попередні права, тобто звичаєве право, польсько-литовське законодавство та магдебурзьке право. Утворення Малоросійського генерал-губернаторства на початку XIX ст. мало на меті ліквідувати відмінності в соціальному та адміністративному устрої Лівобережної України від центральних регіонів Російської імперії. Для вдосконалення системи управління була використана нова європейська модель вищих ешелонів виконавчої влади – міністерська. Зі створенням міністерств виокремлюються галузі управління губернією (фінанси, юстиція тощо), що розподіляються між відповідними міністерствами. Такі установи на місцях, тобто в губерніях, отримуючи відокремлену організацію, мали право спілкуватися з міністерствами поза участю губернатора. Таким чином, здійснювалася

передача певних повноважень, які раніше належали лише губернаторові. Відбувався поступовий процес децентралізації місцевого керування – розмежування трьох основних видів управління: адміністративного, судового та фінансового. На рівні адміністративно-поліцейських установ губернії – губернатор, губернське правління, “приказ общественного призрения”; фінансово-господарських – казенна палата; судових – палати кримінального і цивільного суду, “совестного” суду. Упроваджена система міністерств з відповідною вертикаллю не була ефективною в управлінні окраїнними регіонами, де зберігалися традиції самоврядування та особливості соціально-політичного життя. Тому ідея регіонального управління (через інститут генерал-губернаторства) цілком себе виправдала.

“Намісником” губернських адміністрацій, починаючи з першого “Учреждения...” (1775 р.), визнавався губернатор, який керував губернією за допомогою таких адміністративних установ, як канцелярія та губернське правління, а також у подальшому – певного роду комісій, комітетів і “присутствий” [20]. Аналіз змісту обов’язків, що покладалися на установи губернського рівня, знаходимо в працях О.Д. Градовського, де серед першочергових автор визначає виконання завдань “по содействию всем другим управлениям в исполнении законов и понуждению всех подчиненных мест к отправлению их должностей” [4, с. 175]. Основною адміністративною одиницею місцевого рівня визнавалось губернське правління, що знаходилося у підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ й мало повноваження керувати всією губернією. Це була одночасно виконавча, поліцейська та розпорядча установа, що оприлюднювала закони, укази, “учреждения”, повеління та накази імператора, Сенату та інших державних інституцій [20, с. 184].

На початок XIX ст. припадає час структурної реорганізації органів державної влади Чернігівської губернії, окремо визначаючи дві ланки управління – генерал-губернаторську та губернаторську з їх адміністративними установами. Зацікавленість у дослідженні інституту генерал-губернаторства виникла ще у XIX ст. Наприклад, О.Д. Градовський підходить до аналізу згаданої адміністративної одиниці через визначення правового поля його існування. Дослідник розмежовує генерал-губернаторства, що існували на території Російської імперії з кінця XVIII ст., на постійні, які знаходяться в європейській Росії, “управляемых по общему учреждению”, та тимчасові, створені для “політичних цілей” [4, с. 175]. Обравши за предмет дослідження лише постійні генерал-губернаторства, О.Д. Градовський залишає поза увагою Малоросійське генерал-

губернаторство, не визначаючи його серед таких.

Дослідженню історії генерал-губернаторств, заснованих в українських губерніях Російської імперії, розгляду форм їх урядування, структури канцелярій генерал-губернаторів, посадових функцій чиновників присвячено монографію В.С. Шандри [21]. Відомо дослідниця зупиняється на аналізі особливостей Канцелярії Малоросійського генерал-губернаторства як вищої державної установи регіонального рівня, не розглядаючи безпосередньо наступного, нижчого рівня органів державної влади – губернського. Такими адміністративними установами губернського рівня за указом Сенату “Об учреждении в Малороссии Черниговской и Полтавской губернии” від 09.09.1801 р. [6, арк. 1; 18] визначалися Канцелярія чернігівського цивільного губернатора та Чернігівське губернське правління – “губерния сия имеет для управления своего по высочайшему повелению главноуправляющего по гражданской части, гражданского губернатора и губернское правление” [17, с. 189].

Згадані установи на початку XIX ст. були основними ланками, що представляли, з одного боку, владу на місцях, а з іншого – виступали тим виконавчим органом, через який здійснювала управління вища державна влада імперії взагалі. Канцелярія чернігівського цивільного губернатора – це адміністративна установа з одноосібною формою управління, де рішення з того чи іншого питання губернатор приймав самостійно. Чернігівське губернське правління – орган з колегіальною формою управління, що реалізовував рішення вищих уповноважених осіб та установ через загальне “присутствие”, яке мало в подальшому теж свою канцелярію.

Перші десятиліття XIX ст. позначилися на структурі цих установ впливом практики колезької форми управління, особливо це було відчутним у практиці роботи Чернігівського губернського правління, адже ця установа зберігала колегіальний спосіб керування формально до середини XIX ст., а фактично – до кінця 1830-х рр. – часу законодавчого реформування, з переглядом повноважень губернатора та визнанням значно жорсткішої централізації влади. Законодавчі ініціативи 20–40-х рр. XIX ст. справляли вплив на структурне розмежування частин канцелярії обох установ (поділ на відділення та столи), а також на більш конкретне визначення чиновницького складу зазначених установ, його посадових обов’язків. Отже, Чернігівське губернське правління входило до системи Міністерства внутрішніх справ, формально підпорядковуючись безпосередньо Сенату, фактично – губернатору, який очолював його. На Чернігівське гу-

бернське правління покладалися такі основні функції: обнародування указів Сенату та інших центральних органів царського уряду; нагляд за адміністративно-поліцейськими, фінансово-фінансовими, судовими органами державного управління.

Канцелярія ж Чернігівського цивільного губернатора, створена спочатку як допоміжний орган у роботі губернатора, до середини XIX ст. зараховується до основних адміністративних установ губернії й визнається важливою ланкою в системі місцевого управління. Знаходячись у підпорядкуванні управителя канцелярії, ця установа брала на себе виконання таких функцій: розгляд секретних справ; листування (з огляду губернії, у справах суспільного самоврядування, друку, військових справах); складення річних звітів; видача закордонних паспортів тощо. Штат установ не був постійним, а формувався з урахуванням способу вирішення найважливіших на той час проблем. Робота з документами ототожнювалась з самою управлінською діяльністю, тому варто її розглядати крізь призму того, як згадані установи працювали з документами.

Необхідно наголосити, що згадані адміністративні установи Чернігівської губернії з погляду їх регіональних особливостей виконували ще й ряд специфічних функцій, які були характерними тільки для українських терито-

рій, а саме: збір статистично-облікових та зв'язних відомостей про козаків, як особливу верству населення територій Малоросійського генерал-губернаторства, поновлення чи надання прав у дворянстві, анулювання документів про дворянство в осіб, які не були утверджені герольдією, нагляд за регіональними органами міського самоврядування – ратушами, магістратами тощо.

Обраний на початку XIX ст. спосіб державного управління зазначеним регіоном вимагав участі в такому процесі ще однієї ланки керування – Канцелярії малоросійського (а з 1835 р. чернігівського, полтавського і харківського) генерал-губернатора. Ця установа була тим державним важелем, який давав змогу корегувати політику центру шляхом особистого нагляду нею через “государева наместника”, з метою поширення загальноросійської системи управління в підвладних йому регіонах. Саме факт наявності цієї ланки вносить певні відмінності в саму організацію “спілкування” між вищими та підвідомчими губернськими органами державної влади. Таку взаємозалежність можна прослідкувати, дослідивши, наприклад, напрямки руху документів (як основного способу донесення управлінської інформації) адміністративними установами та рівень їхнього підпорядкування (див. рис.).

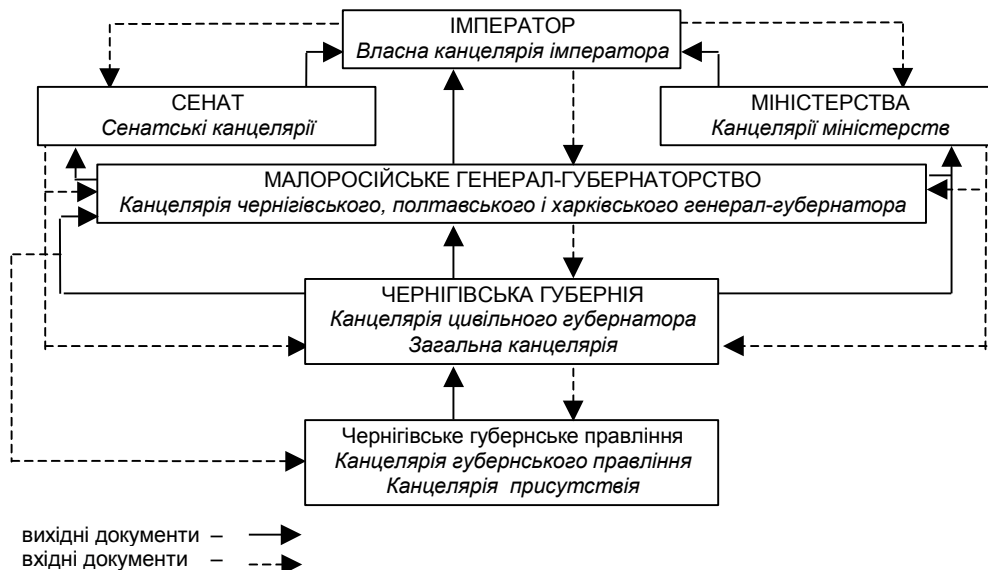


Рис. Рух вхідних і вихідних документів установами державних органів управління різного рівня

Результати аналізу складу та функцій органів державної влади в Чернігівській губернії, визначення рівня їх підпорядкованості вищим державним органам влади та огляду процесу документообороту, відображені на рисунку, дають можливість стверджувати, що шлях донесення управлінської інформації не був чітко регламентованим та точно визначеним. Досить велика кількість таких шляхів надходження

інформації до ланки губернських адміністративних установ пояснюється реформуванням законодавчої та виконавчої влади Російської імперії протягом першої половини XIX ст.

Наприклад, укази імператора, як один з основних розпорядчих документів першої половини XIX ст., потрапляли до місцевих адміністративних органів губернії трьома шляхами:

1) з канцелярії імператора через канцелярію Сенату до Канцелярії чернігівського цивільного губернатора (“Указ Его Императорского Величества Самодержца Всероссийского из Правительствующего Сената Черниговскому гражданскому губернатору и кавалеру...” [8]);

2) з канцелярії імператора до канцелярії загального присутствія Чернігівського губернського правління (“Указ Его Императорского Величества Самодержца Всероссийского в Черниговское губернское правление...” [7]);

3) з канцелярії імператора через Канцелярію чернігівського, полтавського і харківського генерал-губернатора до Канцелярії чернігівського цивільного губернатора (так, у текстах документів – “переписки” – на підтвердження цього факту знаходимо, наприклад, такі наказові форми, що вживав генерал-губернатор: “...я препровождаю письмом в губернское правление точную копию для руководства и надлежащего распоряжения...”, “...препровождая при сем означенный указ, я прошу вас сделать надлежащие распоряжения...” [6, арк. 16; 9, арк. 1] тощо).

Управлінські рішення вищих органів влади могли надходити до губернських адміністративних установ як безпосередньо від самого адресанта, так і за участю й направленням генерал-губернатора. Законодавче право генерал-губернаторів щодо нагляду та прийняття відповідних рішень регламентувалося протягом усього строку існування цієї посади, починаючи від статей “Учреждения о губерниях” 1775 р., за якими на генерал-губернатора покладался “надзор за исполнением законов и иных установлений”, та до “Высочайше утвержденного учреждения Губернских правлений” 1845 р., де генерал-губернатор визначався, як “посредствующая инстанция между губернскими и высшими установлениями ... и никакая новая мера или особое распоряжение, относящиеся до края, не принимаются иначе, как по предварительном истребовании соображений и заключения генерал-губернатора” [3]. Щодо змісту таких повноважень генерал-губернатора, то слушною є думка О.Д. Градовського, висловлена ним наприкінці XIX ст. в тритомній праці “Начала русского государственного права” (1883 р.). Дослідник визначає їх як такі, що залежали безпосередньо від верховної влади, а між собою генерал-губернатори “зносилися як суверенные государства” [4, с. 204]. Такий спосіб управління пояснюється, за словами О.В. Морякової, тим, що генерал-губернатори “були не органом місцевого нагляду, а органом нагляду верховного, навіть політичного”, наголошуючи на тому, що інститут генерал-губернаторства ніколи не входив до системи місцевих установ Міністерства внутрішніх справ [16, с. 33].

IV. Висновки

Визнання в політиці Російської імперії пріоритету ліквідації відмінностей в соціальному та адміністративному устроях Лівобережної України від центральних регіонів Російської імперії визначило й вибір важелів управління таким регіоном. Серед них провідну роль відігравали створення й одночасно об’єднання Чернігівської та Полтавської, а згодом і Харківської губерній у Малоросійське генерал-губернаторство як один із способів полегшення контролю за цими територіями. Значну роль, з одного боку, також відігравало запровадження централізації влади, яка вибудовувалась через створення міністерств та їх відомчих установ на регіональному та місцевому рівнях, тобто через “лінійну” систему керування, а з іншого – залишення незалежних повноважень за губернатором та генерал-губернатором як уповноважених посадових осіб від імені імператора.

Основними адміністративними установами реорганізованої на початку XIX ст. Чернігівської губернії було визнано Чернігівське губернське правління (як орган з колегіальною формою управління) та Канцелярію чернігівського цивільного губернатора (як орган з одноосібною формою управління). Реорганізація структури зазначених установ протягом першої половини XIX ст. залежала від зміни повноважень, що надавалися зазначеним установам за цей час.

Література

1. Андреевский И. О наместниках, воеводах и губернаторах / И. Андреевский. – СПб., 1864. – 155 с.
2. Анучин Е. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России / Е. Анучин. – СПб., 1872. – 350 с.
3. Высочайше утвержденное учреждение Губернских правлений от 2 января 65,0805 унции // Полное собрание законов Российской империи. – собр. 2-е. – СПб., 1846. – Т. 20. – № 18580. – С. 16.
4. Градовский А.Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России / А.Д. Градовский // Градовский А.Д. Сборник сочинений / А.Д. Градовский. – СПб., 1899. – Т. 1. – 350 с.
5. Градовский А.Д. Начала русского государственного права / А.Д. Градовский // Градовский А.Д. Сборник сочинений / А.Д. Градовский. – СПб., 1883. – Т. 3: Органы местного управления – 350 с.
6. Держархів Чернігівської обл. – Ф. 127. – Оп. 1. – Спр. 620. – 845 арк.
7. Держархів Чернігівської обл. – Ф. 127. – Оп. 1. – Спр. 838. – 565 арк.
8. Держархів Чернігівської обл. – Ф. 128. – Оп. 1. – Спр. 2663. – 225 арк.
9. Держархів Чернігівської обл. – Ф. 128. – Оп. 1. – Спр. 3610. – 3 арк.

10. Елпатьевский А.В. Документирование прохождения государственной службы в России XVIII–XX веков / А.В. Елпатьевский // Труды ВНИИДАД. – М., 1974. – Т. 5. – Ч. 1. – С. 146–205.
11. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. – М., 1994. – 357 с.
12. Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. – М.: Высш. шк., 1970. – 352 с.
13. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. / П.А. Зайончковский. – М.: Мысль, 1978. – 288 с.
14. Иванов В.А. Губернское чиновничество 50–60-х гг. XIX в. в России: историко-источниковедческие очерки / В.А. Иванов; Калуж. гос. пед. ин-т. – Калуга, 1994. – 231 с.
15. Лохвицкий А.В. Губерния: ее земские и административные учреждения / А.В. Лохвицкий. – СПб., 1864. – Ч. 1. – 221 с.
16. Морякова О.В. Система местного управления при Николае I / О.В. Морякова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1998. – 272 с.
17. Описи Лівобережної України кінця XVIII–початку XIX ст. – К.: Наук. думка, 1997. – 320 с.
18. Указ “О возстановлении в Малороссии правления и судопроизводства сообразно тамошним правилам и прежним порядкам” от 30.11.1796 г. / Полное собрание законов Российской империи. – СПб., 1830. – Собр. 1-е. – Т. 24. – № 17594. – С. 212.
19. Указ “О составе Присутственных мест в губерниях” от 09.09.1801 г. / Полное собрание законов Российской империи. – СПб., 1830. – Собр. 1-е. – Т. 26. – № 20004. – С. 776.
20. Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 07.11.1775 г. / Полное собрание законов Российской империи. – СПб., 1830. – Собр. 1-е. – Т. 20. – № 14392.
21. Шандра В.С. Малоросійське генерал-губернаторство. 1802–1856: функції, структура, архів / В.С. Шандра. – К.: Держко-мархів України, 2001. – 356 с.

УДК 351.84

ОЦІНЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ДИСПРОПОРЦІЙ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Маліков В.В.кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

Annotation

In the article indexes of regional disproportions determination of economic development are examined, analysis and estimation of interregional differences and their dynamics in Ukraine are made, the method of social development complex estimation of regions status is offered.

Анотація

У статті досліджено показники визначення регіональних диспропорцій економічного розвитку, здійснено аналіз і оцінювання міжрегіональних відмінностей та їхньої динаміки в Україні, запропоновано методіку комплексного оцінювання стану економічного розвитку регіонів.

Ключові слова

Диспропорція, регіон, економічний розвиток, методіка, соціально-економічне становище, міжрегіональні відмінності, державна політика, регіональний розвиток.

I. Вступ

Кризові умови функціонування економіки України посилять негаразди, пов'язані з

процесом децентралізації управління регіональним розвитком. Підвищення ефективності регіонального управління щодо забезпечення збалансованого економічного розвитку регіонів України потребує подолання значної міжрегіональної диференціації умов такого розвитку. Наслідками значної диференціації є збільшення кількості регіонів, неспроможних самостійно вирішувати власні соціально-економічні проблеми, їх низька конкурентоспроможність та інвестиційно-інноваційна активність.

II. Постановка завдання

Мета статті – провести оцінювання регіональних диспропорцій економічного розвитку.

III. Результати

Різні фундаментальні підходи, а також особливості економічного розвитку держави досліджувались та розроблялись багатьма вітчизняними вченими, серед них: В.Я. Бідак, В.Г. Бодров, В.І. Гайдуцький, Л.Я. Гончарук, Б.М. Данилишин, В.С. Загорський, Е.М. Лібанова, О.М. Палій, І.В. Розпутенко,

С. Сіденко, А.О. Сіленко, В.А. Скуратівський, Н.М. Ткачова та ін.

Виникнення проблем регіонального розвитку зумовлено комплексом факторів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Зарубіжний досвід свідчить, що територіальні диспропорції мають місце практично в усіх країнах. Крім того, досвід країн, які пройшли трансформацію соціальних систем, показує, що збільшення диспропорцій економічного розвитку є об'єктивним процесом. При цьому ринкові механізми не завжди здатні подолати значні міжрегіональні відмінності. Саме тому в розвинутих країнах вони доповнюються інструментами державного регулювання. При цьому держава стикається з необхідністю водночас зі створенням умов для зростання й розвитку всього господарства, прогресивних структурних зрушень забезпечувати однорідність територіального й економічного простору.

У свою чергу, методи державного регулювання мають підтримувати, з одного боку, процеси економічної інтеграції, а з іншого – сприяти вирішенню завдань їх комплексного соціально-економічного розвитку, попередження виникнення кризових ситуацій в окремих регіонах. Таким чином, можна констатувати наявність двох взаємопов'язаних ключових проблем у забезпеченні регіонального розвитку: зменшення регіональних диспропорцій та попередження виникнення нових небезпек і ризиків з подальшим забезпеченням стійкого (стабільного) розвитку кожного з регіонів [1].

Необхідною умовою реалізації цих завдань є якісне та об'єктивне оцінювання сучасного стану і потенціалу регіонів, виявлення загальних тенденцій розвитку соціальних процесів та рівнів міжрегіональної диференціації, а також запровадження їх моніторингу.

У 2007 р. Постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 р. № 833 було затверджено Порядок проведення комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Київ та Севастополь, згідно з яким, вона проводиться за результатами аналізу соціально-економічного становища регіонів з метою своєчасного виявлення негативних тенденцій та забезпечення оперативного прийняття управлінських рішень.

У результаті нашого дослідження методики комплексного оцінювання було виявлено, що практично половина з 58 показників, які визначають стан виробництва валового регіонального продукту, реального сектора, інвестиційної та зовнішнь-економічної діяльності, державних фінансів та фінансових результатів діяльності підприємств, економічного сектора, споживчого ринку, розвитку малого бізнесу та екології, становлять відносні показники темпів приросту/зменшення тих чи інших величин, розраховані до визначеного попереднього періо-

ду. Лише сім показників перераховуються у відносні показники інтенсивності розвитку з урахуванням чисельності населення регіонів України. Крім того, ряд показників має чітко виражене фіскальне спрямування та відображає, насамперед, інтереси центру щодо забезпечення отримання фінансових надходжень від регіонів. Зокрема, це стосується більшості показників сфери державних фінансів та фінансових результатів діяльності підприємств, показників реального сектора (рівні оплати за спожиті електроенергію і газ) і соціальної сфери (заборгованість до Пенсійного фонду).

Більшість показників, за якими здійснюються моніторинг та оцінювання соціально-економічного розвитку регіонів, не дають змоги отримати інформацію щодо динаміки й обсягів диспропорцій у різних сферах регіонального розвитку за ряд років, а тому можуть використовуватися лише для визначення поточної ситуації та прийняття оперативних управлінських рішень [3].

Отже, аналіз чинної нормативно-правової бази свідчить, що використовувана на сьогодні методика аналізу стану соціально-економічного розвитку регіонів не визначає якості регіонального економічного управління, передусім, через відсутність комплексного підходу, єдиного переліку індикаторів, що застосовувалися б на державному рівні як своєрідний стандарт, та ефективної системи моніторингових спостережень за їх динамікою. Переважно вона має на меті отримання від регіонів інформації щодо виконання фінансових показників та інших зобов'язань перед центральними органами виконавчої влади, а також побудову різного роду інтегральних індексів та рейтингових оцінок. Однак, її застосування не дає змоги визначати конкретні соціальні проблеми окремих регіонів і шляхи їх подолання, формувати стратегію державної регіональної політики та соціально-економічного розвитку регіонів. Останнє є надзвичайно важливим як для центральних органів виконавчої влади, відповідальних за реалізацію державної політики регіонального розвитку, так і для органів державної влади та місцевого самоврядування регіонального рівня. Саме тому актуальним є вдосконалення методологічних і методичних засад забезпечення регіонального розвитку на основі здійснення діагностики та моніторингу економічного розвитку регіонів.

Для подолання визначених недоліків загальні методичні основи аналізу та оцінювання регіональних диспропорцій економічного розвитку на концептуальному рівні мають включати [2]:

- системний аналіз проблеми та її структуризацію, визначення основних компо-

- нентів і напрямів аналізу диспропорцій регіонального економічного розвитку;
- формування переліку показників і статистичної бази даних регіонального економічного розвитку за кожним з обраних компонентів;
- обробку даних, здійснення розрахунків, аналіз та інтерпретацію отриманих результатів.

При здійсненні системного аналізу проблеми пропонується виходити із загальної гіпотези щодо наявності певного порядку в об'єкті дослідження, а саме – систематичного характеру регіональних відмінностей економічного розвитку. За його результатами необхідно визначити 15 основних компонентів – складових регіонального економічного розвитку, а також окремі індикатори (показники) за кожним із них: демографічний розвиток; ринок праці; доходи населення; освіта; охорона здоров'я; культура та відпочинок; транспорт і комунікації; житлово-комунальне господарство; екологічний стан та безпека життєдіяльності; реальний сектор; фінансовий сектор; інвестиційна діяльність; споживчий ринок та сфера послуг; малий бізнес; соціальний діалог.

Перевагами запропонованого переліку індикаторів (показників) регіонального економічного розвитку є:

- цілісність, комплексність та системність, урахування суттєвих взаємозв'язків між параметрами регіонального економічного розвитку;
- кількісний характер показників, наявність їх в існуючій у країні системі статистичного обліку та інформації;
- стандартизація та уніфікація показників на території країни в частині методики формування, реального наповнення тощо;
- достатній ступінь конкретності та визначеності, що забезпечує можливість отримання кількісної оцінки фактичного стану економічного розвитку регіону;
- однаковий ступінь важливості показників, що використовуються;
- універсальність, можливість використання показників не тільки на рівні держави, а й для оцінювання стану окремих регіонів;
- можливість здійснення моніторингу та прогнозування показників, що визначають рівень регіонального економічного розвитку.

Подальший відбір показників проводився, виходячи з наявної статистичної інформації, яка щорічно систематично оприлюднюється Державним комітетом статистики України, дає змогу досліджувати динаміку аналізованих процесів, здійснювати порівняння в регіональному розрізі та є доступною для широкого кола користувачів.

Регіональну структуру України формують 24 області, Автономна Республіка Крим, а також міста Київ та Севастополь, що визна-

чаються національною статистикою як окремі регіони – міста зі спеціальним статусом [5].

З огляду на те, що серед фахівців і науковців, які працюють у сфері регіоналістики, поширена гіпотеза про необхідність елімінування впливу м. Київ на динаміку досліджуваних міжрегіональних відмінностей, коефіцієнти варіації доцільно розраховувати у двох варіантах: загалом для всієї сукупності регіонів України та без урахування впливу м. Київ. Це дасть змогу, з одного боку, оцінити величину такого впливу, а з іншого – проаналізувати динаміку регіональних диспропорцій решти одиниць сукупності [5].

Аналіз й оцінювання міжрегіональних відмінностей та їхньої динаміки в Україні за окремими складовими економічного розвитку дають можливість визначати пріоритетні напрями зменшення виявлених диспропорцій для кожного з регіонів України. При цьому в якості критеріїв формування переліку пріоритетів можуть використовуватись рівні обраних для аналізу показників (найбільші або найменші значення для всієї сукупності регіонів, залежно від позитивного чи негативного змістовного навантаження кожного конкретного показника), а також їхня динаміка впродовж обраного для дослідження періоду.

З урахуванням вище викладених пропозицій методика комплексного оцінювання стану економічного розвитку регіонів має поєднувати в собі два етапи:

- побудову інтегральної оцінки регіонального розвитку із застосуванням спеціальних методів математичного згортання окремих індикаторів;
- визначення типу регіонального розвитку з використанням будь-якого класичного індикатора з арсеналу математичної статистики, що застосовується для оцінювання розкиду (розсіювання) компонент вектора від середнього значення.

Синтез цих двох підходів дасть змогу отримати інформацію як щодо стану економічного розвитку кожного регіону відносно інших, так і щодо ситуації за окремими складовими регіонального економічного розвитку на національному та регіональному рівнях.

У свою чергу, процес діагностики і моніторингу економічного розвитку регіонів має охоплювати:

- формування системи критеріїв та індикаторів (показників), забезпечення їх відображення в державній статистичній звітності, визначення нормативних значень цих індикаторів;
- створення системи моніторингових спостережень, що забезпечуватиме відстеження, аналіз та прогнозування обраних показників, оцінювання дієвості застосовуваних засобів державної регіональної політики.

Запропонована схема моніторингу регіонального економічного розвитку дасть можливість забезпечувати:

- періодичне збирання й аналітичне опрацювання інформації за встановленим переліком індикаторів, оцінювання траєкторії та динаміки процесів за окремими складовими економічного розвитку, ідентифікацію типових проблем для регіонів;
- визначення пріоритетів, розробку та обґрунтування програмно-цільових заходів, опрацювання альтернативних варіантів управлінського впливу та їхнього ресурсного забезпечення;
- прогнозування передбачуваних результатів і термінів їх отримання.

Ця схема надає можливість враховувати основні стратегії забезпечення економічного розвитку залежно від можливостей регіону та характеру ситуації: попередження негативних процесів, покращення наявної динаміки показників, відновлення або компенсація збитків.

Для регіонального економічного розвитку принциповим є визначення граничних значень показників, за межами яких соціальна сфера регіону функціонує в екстремальних умовах, а відтак, виникає загроза її руйнування та некерованих соціальних процесів. Відповідні граничні значення показників мають визначатися з урахуванням особливостей періодів розвитку економіки, що зумовлює можливість використання їх варіантної оцінки для регіонів.

Надзвичайно важливим є забезпечення доступності даних моніторингу для регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування, їхньої участі в усіх етапах його реалізації відповідно до визначеної компетенції, а також зворотного зв'язку з центральними органами виконавчої влади, відповідальними за реалізацію державної регіональної політики.

Необхідною та найбільш важливою передумовою забезпечення гармонійного економічного розвитку як окремих регіонів, так і країни в цілому є формування відповідного економічного та фінансового підґрунтя, що створюється у матеріальному виробництві й визначає можливості інвестування соціальної сфери. Тому завдання, які передбачається виконати для реалізації концептуальних чи стратегічних правових документів, необхідно співвідносити з можливостями попередження ризиків та небезпек регіонального розвитку [4]. Так, для забезпечення інвестування економічного розвитку Концепцією державної регіональної політики передбачається вирішення таких завдань, як:

- здійснення на інноваційній основі структурної перебудови економіки регіонів з урахуванням особливостей їх потенціалу;

- широкий розвиток підприємництва як головного фактора соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, підвищення зайнятості населення, наповнення місцевих бюджетів;
- зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці, що є одним з головних чинників підвищення конкурентоспроможності держави на міжнародних ринках;
- досягнення продуктивної зайнятості населення, стабілізації та поліпшення демографічної ситуації в державі;
- розвиток транскордонного співробітництва як дієвого засобу зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем.

IV. Висновки

На сьогодні методика аналізу стану соціально-економічного розвитку регіонів не визначає якості регіонального економічного управління, передусім, через відсутність комплексного підходу, єдиного переліку індикаторів. У зв'язку із цим запропоновано показники оцінювання регіональних диспропорцій економічного розвитку. Їх перевагами є цілісність, комплексність та системність, урахування суттєвих взаємозв'язків між параметрами регіонального економічного розвитку; кількісний характер показників, наявність їх в існуючій у країні системі статистичного обліку та інформації; стандартизація та уніфікація показників на території країни в частині методики формування, реального наповнення тощо; достатній рівень конкретності та визначеності, що забезпечує можливість отримання кількісної оцінки фактичного стану економічного розвитку регіону; однаковий ступінь важливості показників, що використовуються; універсальність, можливість використання показників не тільки на рівні держави, а й для оцінювання стану окремих регіонів; можливість здійснення моніторингу та прогнозування показників, що визначають рівень регіонального економічного розвитку.

Для виконання поставлених завдань здійснення оцінювання і моніторингу економічного розвитку регіонів має супроводжуватись аналізом ситуації щодо наявності та динаміки таких економічних ризиків, як:

- зростання податкового навантаження, погіршення умов підприємницької діяльності та інвестиційного клімату;
- залежність від імпорту продукції, енергоносіїв тощо;
- посилення структурних деформацій та формування значного тіньового сектора в економіці;
- нездатність економіки функціонувати в режимі розширеного відтворення (спад виробництва, погіршення якості основних

- фондів, втрата ринків збуту продукції та послуг, руйнування інноваційного потенціалу);
- погіршення показників функціонування кредитно-фінансової системи;
- ризик невиконання місцевих бюджетів;
- ризик економічних збитків унаслідок природних або техногенних надзвичайних ситуацій.

Література

1. Лавровский Б.Л. Региональная асимметрия в Российской Федерации: измерение и регулирование [Электронный ресурс] / Б.Л. Лавровский. – Режим доступа: <http://ieie.nsc.ru:8101/~taxis/lavr-rec.htm>.
2. Лабренц Б.В. Комплексная оценка безопасности города. [Электронный ресурс] / Б.В. Лабренц, Ю.Р. Лейбkind, О.В. Петухова. – Режим доступа: http://www.md.os.ru/conf/safety/sec_1/lab.htm.
3. Методика вимірювання людського розвитку регіонів України : затверджена постановою Колегії Держкомстату України та Президії НАН України від 14.03.2001 р. № 76 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.gov.ua/control/uk/localfiles/display/metod_polog/sp/sp_4.htm.
4. Баранов С.В. Межрегиональная дифференциация и регулирование производства валового регионального продукта (на примере регионов зоны Севера) : монография / С.В. Баранов. – СПб., 2007. – 189 с.
5. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / [за ред. З.С. Варналія]. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.

УДК 351.823.1

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО КОМПЛЕКСНОГО ОЦІНЮВАННЯ МІСЬКОГО СЕРЕДОВИЩА ПРИ РОЗРОБЦІ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНУ МІСТА В УМОВАХ ЗМІНИ МІСТОБУДІВНОЇ ПОЛІТИКИ

Марценюк О.М.

заступник начальника відділу містобудівного та архітектурного комплексу Тернопільської міської ради

Annotation

In the paper there is offered approach to determine index of quality of city environment which is used for development of general city plan. As an example of application of this methodology there is considered the project of general plan of Ternopil implemented with help of geoinformational system.

Анотація

У статті запропоновано підходи до комплексного оцінювання якості міського середовища, що використовується при розробці генерального плану міста. В якості прикладу застосування методики розглянуто проект генерального плану м. Тернопіль, реалізований на основі геоінформаційної системи.

Ключові слова

Генеральний план міста, містобудівна політика, якість міського середовища, геоінформаційна система.

І. Вступ

Упродовж останніх двох десятиліть міста України проходять новий етап свого розвитку, що пов'язаний як з корінною зміною економічної системи (переходом від планового господарювання до ринкової економіки), так і зі загальносвітовим трендом збільшення ролі невиробничих секторів у постіндустріальну епоху [1; 2]. Все це пояснює глибину перетворення їх внутрішньої структури, що спостерігається на сьогодні і виражається: у змі-

ні функціонального призначення міських просторів, реалізації проектів як комплексного освоєння територій, так і точкової забудови, змінах в етносоціальному складі населення.

Одними із найважливіших результатів соціально-економічних трансформацій післяреформного періоду стосовно внутрішньоміського розвитку стали посилення поляризації і зростання соціальної напруженості в суспільстві, початок процесу територіальної сегрегації населення. На зміну філософії розвитку міст у радянський період, що ґрунтувалася на прагненні до уніфікації простору, мінімізації відмінностей між районами, прийшло їх функціонування в умовах ринкової економіки під істотною дією чинників якісних характеристик середовища, вартості міської землі і нерухомості [3].

Тематика комплексного оцінювання міського середовища в умовах зміни основного вектора містобудівної політики (переходу від пріоритетного освоєння вільних земель до реновації територій, що сформувалися) є на сьогодні достатньо актуальною. Тут найяскравіше і глибоко виявляються всі новітні зміни як матеріально-речової, так і духовної складових суспільної динаміки.

Теоретичній і методологічній базі при розробці генерального плану міста присвячені праці вчених, що спеціалізуються на дослі-

дженні внутрішньої неоднорідності міського простору, – Н.В. Барбаш, О.І. Вендіної, В.Г. Глушкової, Г.М. Лаппо, Е.М. Перчика, а також фахівців з просторового розвитку міських систем і міського планування Ф. Броделя, В.Л. Глазичева, К. Лінча, Р. Мерфі, Е. Соджі, Д. Форрестера.

II. Постановка завдання

Мета статті – виробити методичні підходи до оцінювання якості міського середовища з подальшим використанням отриманих розрахункових даних для прогнозування просторового аспекту соціальної стратифікації у генеральному плані міста.

III. Результати

У ході розробки генерального плану міста пропонується вирішувати такі завдання:

- 1) визначити принципи й обґрунтувати методичні підходи до формалізованого оцінювання якості міського середовища;
- 2) розробити методику оцінювання окремих складових у рамках інтегрального індексу якості міського середовища з урахуванням особливостей територіальної структури міста;
- 3) проаналізувати територіальну диференціацію розподілу як окремих параметрів, що впливають на якісні характеристики міського середовища, так і підсумкових значень індексу;
- 4) визначити співвідношення об'єктивних і суб'єктивних чинників у ціноутворенні на ринку житлової нерухомості міста;
- 5) здійснити порівняльний аналіз якісних характеристик міського середовища і територіальної складової процесів, що є індикаторами розвитку соціальної стратифікації в місті.

Для проведення дослідження було використано поєднання загальнонаукових і картографічних методів: картографічне і математичне моделювання, польові моніторингові дослідження, метод експертних оцінок, порівняльний, соціологічний (анкетування) та історико-еволюційний методи.

Як приклад інформаційної бази взято Проект генерального плану м. Тернопіль, розроблений Українським державним науково-дослідним інститутом проектування міст “Діпромісто” згідно з договором від 06.11.2007 р. № 551-01-2007, укладеним із Тернопільською міською радою, результати польових моніторингових досліджень, матеріали спеціалізованих Інтернет-сайтів, супутникові знімки території м. Тернопіль.

Наукова новизна такої роботи полягає в принципово іншому підході до формалізованого оцінювання якісних характеристик міського простору. В комплексному економіко-соціальному дослідженні міста акцент має робитися не на оцінюванні неоднорідності значень індикаторів за адміністративними одиницями (районами, мікрорайонами міста), а на аналізі полів розподілу показників всією територією міста (без спотворювальної дії конфігурації і просторових розмірів

обраної для проведення розрахунків мережі осередків). Основні методичні принципи оцінювання якості міського середовища мають бути вироблені з використанням поєднання системного і середовищного підходів до об'єкта і предмета дослідження.

Індекс якості міського середовища має включати часткові показники, об'єднані в типологічні групи, значущість яких визначається на підставі соціологічного опитування населення й досліджень експертів.

Порівняльний аналіз значень індексу і вартості житлової нерухомості дасть змогу виявити переоцінені і недооцінені території міста на ринку житла, а також значущість об'єктивної і суб'єктивної складових у ціноутворенні на ньому. Таким чином, можна визначити ключові чинники, що є індикаторами розвитку соціальної стратифікації в місті на сучасному етапі, а також прогноз цього процесу.

Необхідність розроблення генерального плану м. Тернопіль викликана змінами у соціально-політичній та економічній сферах, що відбуваються в Україні, вдосконаленням нормативно-законодавчої бази (прийнято Водний кодекс України (1995 р.), Земельний кодекс України (2001 р.), Закони України “Про планування та забудову території” (2000 р.), “Про Генеральну схему планування території України” (2002 р.)).

У процесі проектування були вивчені та використані проектні і наукові матеріали, програми і наукові звіти, розроблені проектними інститутами, науковими організаціями і вузами м. Тернопіль.

Генеральний план – це документ територіального планування, що визначає призначення територій, виходячи із сукупності соціальних, економічних, екологічних та інших чинників у цілях забезпечення стійкого розвитку територій, інженерної, транспортної і соціальної інфраструктур забезпечення врахування інтересів як громадян і їх об'єднань, так і держави, області і муніципальних утворень [4]. Основна функція генерального плану – це місторегулювання, координація учасників містобудівної діяльності в рамках прийнятої міською громадою містобудівної стратегії.

У Генеральному плані визначено основні параметри розвитку міста: перспективна чисельність населення, обсяги всіх видів міського будівництва, включаючи житлове будівництво і реконструкцію житлового фонду, необхідні для розбудови території основні напрями розвитку транспортного комплексу та інженерної інфраструктури, озеленення і впорядкування території.

У проекті Генплану м. Тернопіль виконане одне з головних завдань – функціональне зонування міських територій з виділенням житлових, виробничих, суспільних, рекреаційних та інших зон для розвитку всіх життєво важливих функцій міського компле-

ксу. При цьому використано методику оцінювання якості міського середовища, запропоновану в нашій статті.

Рішення Генерального плану є основою для розробки проектної документації таких рівнів: проектів планувань окремих районів і зон міста, цільових програм та ін.

Усі матеріали Генерального плану міста об'єднуються в блоки:

I. Комплексний містобудівний аналіз території.

II. Соціально-економічні передумови містобудівного розвитку.

III. Стратегічні напрями містобудівного розвитку міста.

IV. Заходи щодо територіального планування.

Генеральний план м. Тернопіль розроблено в оболонці геоінформаційної системи (далі – ГІС) з використанням цифрових космічних зображень.

ГІС "Генеральний план" має багатоцільове призначення, найбільш важливим завданням якого є можливість її використання в управлінні розвитком міських територій, оптимізації містобудівної, земельної та інвестиційної політики, поліпшенні транспортно-обслуговування та екологічної ситуації, розвитку інженерної інфраструктури, а також в процесі створення інформаційної системи забезпечення містобудівної діяльності.

IV. Висновки

Запропонований підхід оцінювання якості міського середовища має як методолого-методичну, так і практичну цінність і дасть змогу отримувати соціально значущі ре-

зультати, які можна використовувати при регулюванні територіального розвитку міських систем. Пропонована в статті методика оцінювання якості міського середовища застосована в прикладних дослідженнях з розроблення варіантів найбільш ефективного використання земельних ділянок у м. Тернопіль. Виконані розрахунки індексу якості міського середовища для територій трьох планувальних районів (Центрального, Західного та Східного) були використані Управлінням архітектурного та містобудівного комплексу Тернопільської міської ради в ході розробки концепцій комплексної забудови в м. Тернопіль об'єктами житлової і комерційної нерухомості. Результати дослідження можуть застосовуватися для ухвалення управлінських рішень у сфері перспективного розвитку міських територій і муніципальних утворень локального рівня.

Література

1. Города и городские агломерации в региональном развитии / [под ред. д. г. н. Ю. Г. Липецка]. – М. : ИГ РАН, 2003. – 330 с.
2. Landry The Creative City: a Toolkit for Urban Innovators. – L. : Earthscan, 2000. – 300 p.
3. Кондратенко Е. С. Возможности сбалансированного формирования городской среды / Е. С. Кондратенко // Градостроительство. – 1990. – № 42. – С. 27–33.
4. Владимиров В. В. Управление градостроительством и территориальным развитием / В. В. Владимиров. – М. : Отдел информационно-издательской деятельности РААСН, 2000. – 92 с.

УДК 353

НОРМАТИВНІ ПІДСТАВИ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН ОБЛАСНИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ ЯК СУБ'ЄКТАМИ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇХ ВЗАЄМОДІЇ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Мужикова Н. М.

аспірант НАДУ при Президентіві України

Annotation

The article considers the possibility of making regulations by the local bodies of executive power at the oblast level in the process of state policy development, and presents an overview analysis of the existing standards and the actual practice of law-making as a form of public administration. The place of oblast state administrations in the relations with other entities of the public administration within their own law-making process, as well as the options available for their law-making to influence on the implementation of state policy are defined.

Анотація

У статті розглянуто питання щодо можливості створення нормативно-правових актів місцевими органами виконавчої влади на обласному рівні в процесі формування державної політики, здійснено оглядовий аналіз нормативно закріпленого та фактичного забезпечення правотворчості облдержадміністраціями як однієї з форм здійснення державного управління. Визначено місце обласних державних адміністрацій у взаємовідносинах з іншими суб'єктами державного управління в процесі здійснення ними правотворчості та

варіанти можливості впливу їхньої правотворчості на здійснення державної політики.

Ключові слова

Державне управління, механізм державного управління, обласна державна адміністрація, право, правотворчість, регулювання суспільних відносин, суб'єкт правотворчості, форма правотворчості.

I. Вступ

Правотворча діяльність як процес створення загальнообов'язкових норм поведінки учасників суспільних відносин здійснюється у формах, установлених державою. Ці форми вимагають не лише визначення суспільних відносин, що можуть бути врегульовані правовими нормами, а й суб'єктів правотворчої діяльності, що мають таке регулювання забезпечувати.

Спрямованість процедури правотворчої діяльності надзвичайно важлива для будь-якого суспільства. Тому, як правило, правотворчість є предметом регулювання базових актів держави. Разом з тим для якісної зміни системи управління сьогодні варто розглядати можливість здійснення правотворчості не лише на загальнодержавному рівні, а й на рівні певної території.

Найбільшими частинами держави за адміністративно-територіальним поділом є області (ч. 1 ст. 133 Конституції України [1]). Виконавча влада в областях здійснюється обласними державними адміністраціями (ч. 1 ст. 1 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [2]). Обласна адміністрація має реалізувати основні напрями державної політики в області, що здійснюється у правових і неправових формах. Тому існує ймовірність певних особливостей регулювання суспільних відносин саме в межах території області, що здійснюється шляхом правотворчості та правореалізації.

Право як інструмент управління суспільством та державою займало одне з основоположних місць у державах будь-якої історичної формації. Про обмеження державної влади правом писали ще мислителі античності Арістотель, Геродот, Платон. В окремих працях акцентувалась увага на створенні правової держави, основною ознакою якої є верховенство права та нормативне регулювання суспільних відносин переважно за принципом рівності (І. Кант, Н.М. Коркунов, П.І. Новгородцев, Г.Ф. Шершеневич). На право як регулятор суспільних відносин у механізмі державного управління звертали увагу українські та російські вчені В.Б. Авер'янов [6], Г.В. Атаманчук [7], В.І. Борденюк [8], Н.І. Глазунова [11], А.І. Соловйов [18] тощо, а також білоруські вчені Р.А. Васілевіч, С.М. Сівець [9]. Окремі аспекти діяльності органів влади, спрямованої на прийняття нормативно-правових актів, останніми роками досліджували у своїх працях В.С. Ковальський,

І.П. Козінцев [12], А.В. Красницька [13], А.М. Ришелюк [17]. Питання щодо організування та діяльності обласних державних адміністрацій на відповідних територіях досліджували В.О. Величко [10] та Л.В. Покрова [16].

На жаль, комплексні дослідження щодо можливості та механізмів здійснення правового регулювання суспільних відносин у межах тієї чи іншої території (області, району) органами місцевої виконавчої влади в Україні відсутні взагалі, що зумовлює необхідність вивчення можливості та наявності такої процедури.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження можливості та механізмів здійснення правового регулювання суспільних відносин у межах області обласними державними адміністраціями в рамках забезпечення правотворчості в державі.

Досягнення вказаної мети потребує виконання певних завдань, зокрема:

- з'ясувати роль обласних державних адміністрацій у процесі регулювання суспільних відносин у межах адміністративно-територіальних одиниць (областей);
- проаналізувати місце обласних державних адміністрацій серед інших суб'єктів правотворчості в механізмі державного управління;
- виявити особливості суб'єктного складу обласних державних адміністрацій та визначити особливості здійснення правотворчості облдержадміністраціями, виходячи з особливостей їхнього суб'єктного складу.

III. Результати

Питання створення якісного права є одним із найактуальніших для будь-якої правової держави. Воно є одним із ключових під час вирішення питань про удосконалення, реформування, модернізацію державного управління. А.І. Соловйов, розмірковуючи про причини походження політики [18, с. 38], стверджує, що з часом серед групових потреб виявився блок непримиримих інтересів, реалізація яких загрожувала різким наростанням соціальної напруги і дезінтегруванням людського суспільства. Так сформувалась потужна суспільна потреба в нових, ефективніших способах регулювання людських взаємовідносин, що багато в чому змінилися. Ця потреба реалізувалась у міру становлення держави як специфічного суспільного інституту, що виявився здатним створити загальнообов'язкові форми поведінки для всіх верств населення. Далі автор зауважує, що тільки державна влада стала тією силою, котра могла не лише забезпечити реалізацію різних групових інтересів, а й зберегти цілісність, забезпечити порядок і стабільність суспільного життя [18, с. 39]. Таким чином, саме необхідність нового ре-

гулювання суспільних відносин за допомогою притаманних лише державі механізмів (створення державою певних правил поведінки – норм права) була основоположною причиною виникнення політики як нового способу управління в суспільстві, тобто державного управління.

Механізм державного управління є складним та багатоаспектним як за структурою, так і за функціями. Державне управління не є однорідним у функційному відношенні. Наслідком державного управління є прийняття управлінського рішення, котрі покладається в основу подальшого розвитку державної політики та відображається у формі обов'язкових для виконання нормативно-правових актів, що містять норми права.

Правова система сучасної держави є досить складним механізмом, складовими якого виступають як певні галузі та інститути, так і органи (посадові особи), які мають повноваження щодо видання тих чи інших нормативних та нормативно-правових актів [9, с. 8].

Усебічний аналіз ситуації, стану справ, процесів, що відбуваються в суспільстві, є об'єктивною умовою науково обґрунтованого управління, в тому числі правильного визначення його мети та завдань, ефективних способів їх забезпечення. Саме це має бути покладено в основу будь-якого політичного рішення, а особливо – в основу рішення, що в подальшому набуде форми нормативно-правового акта.

Зміни, що відбуваються в суспільстві, зачіпають суб'єктний склад правотворчості. Суспільство, що обирає демократичний правовий характер свого розвитку, тим самим визначає коло суб'єктів правотворчості, починаючи від народу держави та закінчуючи конкретною посадовою особою.

Під суб'єктом правотворчості будемо розуміти того суб'єкта, який, відповідно до своїх повноважень, має права та обов'язки вчиняти дії, спрямовані на створення правових норм, що регулюють суспільні відносини.

На сьогодні серед суб'єктів правотворчості виділяють:

1. Народ, який реалізує свої повноваження у сфері правотворчості через вибори та референдуми (всеукраїнський та місцевий). Конституційне закріплення влади народу зумовлює необхідність запровадження певних механізмів її реалізації. Як встановлено в ч. 2 ст. 5 Конституції України, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [5].

Тобто наступним суб'єктом, який реалізує владу, а отже, має механізм особливого створення норм, що регулюють відносини в суспільстві, є держава в особі уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування.

2. Органи державної влади, що в Україні представлені:

а) законодавчим органом – Верховною Радою України;

б) органами виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України; центральними органами виконавчої влади (міністерствами, державними комітетами та центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом) та їх територіальними підрозділами на місцях (у разі наявності таких підрозділів); місцевими органами виконавчої влади (обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, районними та районними в містах Київ та Севастополь державними адміністраціями); структурними підрозділами місцевих органів виконавчої влади;

в) органами судової влади, які хоч і не наділені повноваженнями у сфері прийняття нормативно-правових актів, але рішення яких іноді стають основою для прийняття уповноваженими органами таких актів;

г) Верховною Радою Автономної Республіки Крим та Радою міністрів Автономної Республіки Крим.

До органів місцевого самоврядування, що беруть участь у реалізації державної політики, а отже, здійснюють державне управління і посідають у його механізмі окреме місце, належать: а) в областях, районах, містах, селах та селищах – відповідні ради; б) виконавчі комітети відповідних рад у містах, селах та селищах. І якщо право на здійснення правотворчості Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади не викликає сумнівів, то питання правотворчості на місцевому рівні, зокрема на рівні обласних державних адміністрацій, є відкритим.

З огляду на чинне законодавство, обласні державні адміністрації мають право видавати акти нормативно-правового характеру. Таке право закріплено ч. 1 ст. 6 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [2], відповідно до якої, на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази. Тобто, з суто формального погляду, на законодавчому рівні закріплено повноваження місцевих державних адміністрацій на прийняття актів нормативно-правового характеру, а отже, на здійснення правотворчості.

Розпорядження голови облдержадміністрації як нормативно-правовий акт – це офіційний документ, що видається головою об-

ласної державної адміністрації (або особою, яка у встановленому порядку здійснює виконання його повноважень) у межах компетенції, регулює суспільні відносини за допомогою встановлення, зміни, припинення або скасування правових норм [14]. При цьому до участі в правотворчості облдержадміністрацій (як процесі створення правових норм та прийняття нормативно-правових актів) на законодавчих підставах може залучатися багато суб'єктів, які є абсолютно різними за метою своєї діяльності, сферами діяльності, статусом тощо.

Так, зокрема, Закон України "Про місцеві державні адміністрації" визначає, що місцеві державні адміністрації діють на засадах відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; гласності (абзаци 2, 6 ч. 1 ст. 3 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [2]); місцеві державні адміністрації взаємодіють з політичними партіями, громадськими, релігійними організаціями, професійними спілками та їх об'єднаннями для забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їхніх політичних, екологічних, соціальних, культурних та інших інтересів з урахуванням загальнодержавних і місцевих інтересів, сприяють виконанню статутних завдань та забезпечують додержання законних прав цих об'єднань громадян.

Політичні партії, громадські, релігійні організації, професійні спілки та їх об'єднання можуть вносити пропозиції з питань їхньої діяльності на розгляд місцевих державних адміністрацій. У цих випадках представники зазначених організацій мають право бути присутніми під час розгляду внесених ними питань, давати необхідні пояснення (ст. 37 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [2]).

Місцеві державні адміністрації забезпечують додержання прав і свобод громадян. Громадяни звертаються до місцевих державних адміністрацій у вирішенні питань, що належать до сфери повноважень місцевих державних адміністрацій (частини 1, 2 ст. 38 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [2]).

Відповідно до Закону України "Про об'єднання громадян", для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, зареєстровані об'єднання громадян користуються правом вносити пропозиції до органів влади та управління (абз. 8 ст. 20 Закону України "Про об'єднання громадян" [3]).

Одним із принципів державної регуляторної політики, визначених у Законі України "Про основні засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності" (абз. 7 ч. 1 ст. 4 [4]) є принцип прозорості та врахування громадської думки, що означає відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій

регуляторних органів на всіх етапах їхньої регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності. Обласна державна адміністрація є регуляторним органом, а тому зобов'язана виконувати вимоги цієї норми Закону.

Таким чином, до правотворчої діяльності обласних державних адміністрацій можуть, а іноді зобов'язані, долучатися інші суб'єкти, зокрема:

1. Фізичні особи (громадяни, особи без громадянства, іноземці, біженці, серед них – жінки, молодь, інваліди, пенсіонери тощо).

2. Об'єднання громадян, у тому числі – політичні партії, релігійні організації, професійні спілки.

3. Суб'єкти підприємницької діяльності.

4. Центральні органи державної виконавчої влади (найчастіше через їх територіальні структурні підрозділи на місцях).

Кажучи про суб'єктів, що впливають на правотворчість обласних державних адміністрацій, варто зауважити, що в разі настання відповідних юридичних фактів (наприклад, звернення до облдержадміністрації суб'єкта підприємницької діяльності із зауваженнями та пропозиціями до проекту регуляторного акта, що оприлюднений облдержадміністрацією), облдержадміністрація зобов'язана відповідним чином відреагувати на такі факти (розглянути відповідні зауваження та пропозиції і врахувати або мотивовано відхилити їх). Тобто вже в ході підготовки нормативно-правових актів між облдержадміністрацією та іншими суб'єктами виникають правовідносини [15, с. 345].

Аналіз норм ст. 13 та частини 1, 2 ст. 14 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [2] дає підстави стверджувати, що місцева державна адміністрація є органом загальної компетенції, наділена Законом повноваженнями регулювати різні сфери суспільних відносин. Тобто в межах таких повноважень та з урахуванням своїх основних завдань облдержадміністрація в разі потреби має регулювати суспільні відносини шляхом прийняття нормативно-правових актів.

Кажучи про обласну державну адміністрацію як про суб'єкт правотворчості на території відповідної області, необхідно зауважити таку її особливість: обласна державна адміністрація бере участь у правотворчості як власне орган державної виконавчої влади – безпосередньо, так і через свої структурні підрозділи. Ця особливість зумовлена специфічною структурою, систе-

мою зв'язків та механізмів взаємодії між ланками цієї структури. Так, у межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, їх голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій. Рекомендаційні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів. Зазначені (частини 2, 3 ст. 5 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [2]).

Особливістю структури місцевої державної адміністрації є те, що до її складу входять структурні підрозділи, які наділені власними, властивими лише для них повноваженнями, серед яких і видання нормативно-правових актів у формі наказів. Зазначені структурні підрозділи можуть бути наділені статусом юридичної особи або ж не мати його; разом з тим наявність або відсутність такого статусу не позбавляє їх повноважень щодо прийняття власних актів нормативно-правового або індивідуального характеру. Ця особливість відрізняє обласні державні адміністрації від центральних органів виконавчої влади, які в своїй структурі не мають утворень, що наділені повноваженнями стосовно прийняття власних нормативно-правових актів.

За певною різницею механізм прийняття нормативно-правових актів облдержадміністрацій у межах області подібний до механізму прийняття актів Кабінету Міністрів України, до складу якого, зокрема, входять міністри, які відповідають за реалізацію відповідних напрямів державної політики. Разом з тим Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади, будучи поєднані єдиною вертикаллю, вищим у системі якої є Кабінет Міністрів, не є єдиним органом із цілісною структурою. Місцева ж, зокрема обласна, державна адміністрація у своїй структурі містить управління, відділи та інші структурні підрозділи, кожен з яких де-юре наділений повноваженнями здійснювати правотворчість у відповідній сфері в рамках відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Вказана можливість закріплена в положеннях про відповідні структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій.

Це означає, що голова облдержадміністрації в межах повноважень може видавати розпорядження нормативно-правового характеру, а в разі необхідності врегулювання окремих питань спеціальної компетенції відповідні повноваження мають керівники структурних підрозділів облдержадміністрації, які видають накази (ч. 1 ст. 6 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [2]).

Варто відзначити, що правотворчість облдержадміністрацій – це діяльність відповідно до їхніх повноважень, що завершує процес

формування права в межах області, внаслідок якої окремі положення через розпорядження та накази отримують статус юридичних норм і стають писаним правом.

IV. Висновки

Обласні державні адміністрації є місцевими органами виконавчої влади загальної компетенції і, відповідно до наданих законодавством повноважень, мають, а іноді зобов'язані, регулювати суспільні відносини на території відповідної області, приймаючи нормативно-правові акти (розпорядження).

На правотворчість обласних державних адміністрацій впливають різні суб'єкти державного управління. З одного боку, це органи влади, на підставі та/або на виконання яких облдержадміністрації приймають нормативно-правові акти, а з іншого – суб'єкти державної політики, які на підставі норм окремих законів та підзаконних нормативно-правових актів мають право вимагати від обласних державних адміністрацій вирішення тих чи інших питань, що належать до повноважень облдержадміністрацій. Таке вирішення може бути забезпечено, зокрема, й прийняттям нормативно-правових актів.

Особливістю здійснення правотворчості облдержадміністрацій є структура адміністрацій. Так, закон наділяє повноваженнями щодо прийняття нормативно-правових актів не лише обласну державну адміністрацію, а й її структурні підрозділи, які, будучи, по суті, самостійними утвореннями, становлять єдину структуру місцевого органу виконавчої влади та реалізують державну політику в межах відповідного напрямку: освіти (управління освіти і науки), культури (управління культури і туризму), здоров'я (управління охорони здоров'я) тощо.

Все це дає підстави стверджувати, що суб'єктний склад місцевих органів виконавчої влади в областях дає змогу наділяти їх повноваженнями щодо регулювання суспільних відносин на місцевому рівні. За умови належної реалізації таких повноважень зазначене регулювання буде динамічним та наближеним до потреб населення, що необхідно для подальшого розвитку механізму державного управління та належної реалізації основних напрямів державної політики в демократичній і правовій державі.

Література

1. Закон України від 28.06.1996 р. (з наст. змінами і доповн.) [Електронний ресурс] // Конституція України / Верховна Рада України. – К.: Управління комп'ютериз. систем Апарату Верховної Ради України, 1996–2010. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1998 р. (з наст.

- зміними і допов.) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – К. : Управління комп'ютериз. систем Апарату Верховної Ради України, 1996–2010. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Про об'єднання громадян : Закон України від 16.06.1992 р. (з наст. змінами і допов.) // Законодавство України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – К. : Управління комп'ютериз. систем Апарату Верховної Ради України, 1996–2010. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
 4. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності громадян : Закон України від 11.09.2003 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – К. : Управління комп'ютериз. систем Апарату Верховної Ради України, 1996–2010. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
 5. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2008 р. № 6-рп/2008 у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16.04.2008 р. № 1-2/2008 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – К. : Управління комп'ютериз. систем Апарату Верховної Ради України, 1996–2010. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
 6. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Аверьянов. – К. : Наук. думка, 1979. – 150 с.
 7. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1975. – 239 с.
 8. Борденюк В.І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / В.І. Борденюк ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2008.
 9. Василевич Г.А. Правотворческий процесс : учеб. пособ. / Г.А. Василевич, С.М. Сивец. – Мн. : ГИУСТ БГУ, 2008. – 303 с.
 10. Величко В.О. Організаційно-правові питання діяльності місцевої державної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В.О. Величко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – 209 с.
 11. Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление : учебник по специальности "Государственное и муниципальное управление" / Н.И. Глазунова. – М. : Проспект, 2008. – 556 с.
 12. Ковальський В.С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В.С. Ковальський, І.П. Козінцев. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 190 с.
 13. Красницька А.В. Юридичні документи: Техніка складання, оформлення та редагування : посібник / А.В. Красницька. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Парлам. вид-во, 2006. – 527 с.
 14. Мужикова Н.М. Розпорядження голови обласної державної адміністрації нормативно-правового характеру як права форма управлінської діяльності [Електронний ресурс] / Н.М. Мужикова // Державне управління: теорія та практика. – 2009. – № 2 (10). – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/ej10/doc_pdf/Muzhikova.pdf.
 15. Лазарев В.В. Теория государства и права : учебник для вузов / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Спарк, 2004. – 527 с.
 16. Покрова Л.В. Інституціональні засади формування та функціонування обласних державних адміністрацій в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Л.В. Покрова ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2007. – 203 с.
 17. Ришелюк А.М. Законотворчий процес в Україні : навч. посіб. / А.М. Ришелюк ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 217 с.
 18. Соловьёв А.И. Политология: Полит. теория. Полит. технологии : учебник для студ. вузов / А.И. Соловьёв. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 558 с.

УДК 351.777

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК МІСТА ЯК ОБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ

Щербакова О.Л.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

In the article the existent approaches to determination of the "city" concept are analysed. Maintenance of "socio-economic development of city" category is considered, its purpose, basic tasks, criterias, objects and subjects are defined.

Анотація

У статті проаналізовано наявні підходи до визначення поняття "місто". Розглянуто зміст категорії "соціально-економічний розвиток міста", визначено його мету, основні завдання, критерії, об'єкти та суб'єкти.

Ключові слова

Місто, соціально-економічний розвиток міста, управління соціально-економічним розвитком міста.

I. Вступ

Конституцією та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено роль міст у системі адміністративно-територіального устрою та управління соціально-економічним розвитком як самостійних адміністративно-територіальних одиниць, носіїв місцевого самоврядування, суб'єктів економічної та фінансової діяльності.

Складність сучасного етапу розвитку міст України актуалізує проблеми ефективності управління цим процесом. Складність процесу комплексного управління розвитком міста зумовлена одночасністю управлінських впливів на місто з боку органів державної влади центрального і регіонального рівнів, а також органів місцевого самоврядування. Наслідком цього є об'єктивна потреба забезпечення комплексності та системності цих впливів як однієї з найважливіших умов забезпечення ефективності управління розвитком міста.

Питання управління розвитком міст перебувають у центрі уваги багатьох відомих фахівців у сферах державного управління, економіки та регіоналістики. Серед українських фахівців, що працюють у цьому напрямі, варто відзначити В. Бабаєва, О. Берданову, О. Бойко-Бойчук, В. Вакуленко, Н. Гринчук, Н. Дьоміна, О. Карій, В. Куйбіду, О. Лебединську, В. Мамонову, С. Саханенку, Ю. Шарова та ін. Аналіз підходів до визначення сутності категорії "місто" проводився багатьма дослідниками, серед яких Н. Васильєва, Р. Гуляк, Ю. Попова, А. Шевченко та ін. Утім,

недостатньо дослідженим залишається визначення мети, завдань та критеріїв соціально-економічного розвитку міст як об'єкта управління.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз підходів до визначення сутнісного наповнення поняття "місто" та виявлення змістовних характеристик категорії "соціально-економічний розвиток міста" як об'єкта управління.

III. Результати

Міста мають фундаментальне значення для розвитку будь-якої країни. Саме в них формується основний промисловий, науковий, культурний потенціал держави. При цьому вони виступають "піонерами" щодо впровадження передових технологій, надання нових послуг, забезпечення якісних стандартів життя громадян. В Україні нараховується 459 міст, у яких на 01.01.2010 р. постійно проживало 68,6% усього населення країни, що становило 31 524,8 тис. осіб [6].

Раніше, в умовах економіки мобілізаційного типу, міста, як і будь-які інші поселення, народжувалися, існували і розвивалися за відповідними рішеннями держави. Створення нового міста було пов'язано зі створенням нових підприємств, необхідних для вирішення нових державних завдань. Розвиток міста також визначався перспективою розвитку підприємств. За цих умов мало враховувалися внутрішні потреби і тенденції розвитку міста як соціального організму. В результаті, мало використовувався власний потенціал розвитку міста. Втім, практично всі матеріальні та організаційні ресурси були зосереджені у державі, яка не тільки обирала шлях розвитку міста, а й повністю забезпечувала рух цим шляхом.

Сьогодні ситуація істотно змінилася. Конституція і законодавство про місцеве самоврядування України відокремили місцеву владу від держави, створивши окрему систему місцевого самоврядування. Нині на території будь-якого міста маємо трьох головних учасників соціально-економічних процесів: місцеве співтовариство, підприємства і державу. Кожен із них має свої права, інтереси та ресурси. Більше того, право ухвалення рішення з конкретних питань, пов'язаних з реалізацією певних проектів, які визначають розвиток, належить зовсім не дер-

жаві, а безпосередньо підприємству або місцевій владі [9].

Варто зазначити, що представники різних наукових дисциплін до визначення поняття “місто” підходять по-різному:

1) в економічному аспекті місто – це, перш за все, населений пункт, більшість жителів якого не пов’язана професійно із сільським господарством;

2) у просторовому аспекті місто асоціюється з тим місцем, де зосереджуються населення, житло. Це певна частина простору, де перехрещуються дороги, комунікації, соціальні інститути і взагалі життя;

3) соціальний аспект урбанізації в якості головної ознаки міського поселення зазвичай використовує термін “міський спосіб життя” [8].

Згідно з визначенням Р. Гуляк, місто – це історично обумовлена форма поселення, яка характеризується певною територією та чисельністю мешканців, має внутрішні зв’язки і закономірності подальшого розвитку, створює сприятливі умови для повноцінного розвитку особистості, які обумовлені різноманітністю людської діяльності, спрямованої на реалізацію можливостей міського простору за конкретних економічних, соціальних, політичних та інших умов [4].

С. Саханенко розглядає місто з позицій системного підходу “як цілісне утворення, відмежоване від зовнішнього середовища функціонально (за переважно несільськогосподарським родом занять його жителів), просторово (оскільки місто розташовується на території, межі якої можна визначити), юридично (у межах політико-адміністративного поділу країни), політично (через розвиток системи місцевого самоврядування)” [10, с. 15].

На основні проведеного узагальнення напрацювань провідних науковців А. Шевченко розділяє всі тлумачення поняття “місто” на такі, що відображають його загальний зміст, особливості як адміністративно-територіального утворення та специфіку різновидів (велике, монофункціональне, місто-підприємство тощо) [11].

Найбільш комплексне, на нашу думку, дослідження сутності поняття “місто” було здійснене О. Бойко-Бойчуком, який наводить перелік із 48 суттєвих ознак за визначеннями та описами феномену “місто”, які відображають відмінності у розмірі і статусі міст, різноманітність сфер діяльності, проблеми комунікації, ефективного використання ресурсів та управління розвитком міста, особливості середовища життєдіяльності громади тощо [2].

Зарубіжний досвід розвитку місцевого самоврядування відображає його роль у вирішенні соціально-економічних проблем. Це пояснюється прагненням підвищити ефективність вирішення місцевих проблем, укріпити фінансову самостійність окремих територій і

зумовлюється появою високопрофесійних кадрів в органах місцевого самоврядування.

Перш, ніж дати визначення поняття комплексного соціально-економічного розвитку міста, варто розглянути основні принципи, що визначають термін “розвиток”.

“Коротка філософська енциклопедія” дає таке трактування поняття “розвиток” – це закономірна зміна матерії і свідомості, їх універсальна властивість. Поняття “соціально-економічний розвиток” визначає процеси зміни матерії і свідомості, пов’язані з діяльністю людини [7]. Зазвичай під розвитком мається на увазі будь-яка прогресивна зміна, яка може бути кількісною і якісною. Якщо в економіці відбуваються кількісні зміни, то тоді говорять про економічне зростання, якщо ж вони якісні, то йдеться про структурні перетворення або про зміну змісту розвитку, або про набуття економічної системою нових характеристик.

Аналіз поняття “соціально-економічний розвиток міста” передбачає конкретизацію цілей, завдань розвитку, а також визначення його об’єктів і суб’єктів. Метою соціально-економічного розвитку будь-якого міста є покращення життя його населення. При цьому основними завданнями соціально-економічного розвитку є такі:

- розвиток міської економічної бази;
- зміцнення фінансового стану міського утворення;
- покращення показників якості життя населення, виконання необхідних соціальних програм.

Об’єктами соціально-економічного розвитку малого міста є міська економіка і соціальна сфера.

У свою чергу, міську економіку з точки зору управління нею можна поділити на такі об’єкти:

- прямого управління – міські фінанси, земля, нерухомість, майно, що перебуває в міській власності, комунальні підприємства, організації, установи, муніципальний житловий фонд;
- непрямого управління – господарські підприємства, які розташовані на території міста, але не перебувають у комунальній власності.

Суб’єктами соціально-економічного розвитку виступають структури міського управління, які діють за дорученням міської громади, залучають до процесу розвитку його компетентних представників і взаємодіють з адміністративними структурами вищого рівня.

Комплексний соціально-економічний розвиток міста – це керований процес змін у різних сферах життя міста, спрямований на досягнення певного рівня розвитку його соціальної та економічної сфер з найменшим збитком для природних ресурсів і найбільш

шим рівнем задоволення колективних потреб населення та інтересів держави.

У сучасних умовах, розглядаючи питання соціально-економічного розвитку міст, не можна не враховувати останніх тенденцій у світовій спільноті, які пов'язані з розгортанням постіндустріальної моделі соціально-економічного розвитку. Особливістю цієї моделі є високий рівень економічного розвитку, широке використання електроніки, робототехніки, біотехнологій, що дає змогу замінити людську працю у промисловості машинною. Основною сферою діяльності стає сфера побутових, соціальних, фінансових послуг, передачі та обробки інформації.

Точка зору про те, що все більша частка вартості у сучасному світі створюється у нематеріальному виробництві, набула свого широкого поширення і підтримки. Нові уявлення про нематеріальне виробництво вимагають по-новому поглянути на освіту, науку, медицину, телекомунікації, ринкову інфраструктуру, допоміжні виробництва як на ті сфери суспільного життя, які справляють вирішальний вплив на темпи і напрями соціально-економічного розвитку міст.

Усе більше людей зараз зайнято у сфері нематеріального виробництва, туди ж переважно прямують інвестиції. Інформація стає стратегічним ресурсом соціально-економічного розвитку. Створюються і розвиваються мережеві організації, глобальні телекомунікаційні мережі, що мають доступ та активно використовують у своїй діяльності різні джерела інформації, які містять глибокі наукові знання, сучасні технологічні розробки. Отримують розвиток і різні типи допоміжного виробництва (експедиційні, транспортні, страхові послуги тощо), це робить гнучкішою економіку міських утворень.

Міста отримали право визначати власну стратегію розвитку, розробляти і реалізовувати власні проекти і плани. Це висуває особливо підвищені вимоги до органів місцевого самоврядування, оскільки на них покладено дуже високу відповідальність. Для управління таким складним об'єктом, як соціально-економічний розвиток міста, місцеві органи влади повинні мати високий рівень професійної підготовки.

Органи місцевого самоврядування у своїй діяльності застосовують сучасні методи і технології управління – стратегічне планування, маркетинг, створюють тимчасові мобільні колективи для розробки і здійснення перспективних проектів. Місцева влада формуює сприятливі умови для розвитку ділової активності, регулюють її, тісно кооперуючись з бізнесом.

Загальною метою соціально-економічного розвитку міста є підвищення рівня життя населення. Поряд з нею можна розглядати окремі, відносно самостійні цілі, які визна-

чають економічні, екологічні, соціальні та інші умови, що забезпечують гідне життя і добробут людей. Доцільно розділяти довгострокові і короткострокові, стратегічні і тактичні цілі розвитку. Так, наприклад, до короткострокових цілей розвитку можна віднести подолання кризи, досягнення тих чи інших показників у наступному році або кварталі, до стратегічних – забезпечення житлом відповідно до європейських норм, подолання диференціації доходів, підвищення рівня освіти, досягнення середньоєвропейського рівня ВВП на душу населення тощо.

Практично всі цілі, критерії і відповідні показники соціально-економічного розвитку, що діють на рівні країни, можуть бути використані на рівні регіону і міста. На рівні міста можна розглядати:

- валовий міський продукт (у абсолютних величинах і на душу населення) і темпи його зростання;
- середній рівень доходів населення і ступінь їх диференціації;
- тривалість життя, рівень фізичного і психологічного здоров'я людей;
- рівень освіти;
- рівень споживання матеріальних благ і послуг (продуктів харчування, житла, телефонних послуг, забезпеченість домогосподарств товарами тривалого користування);
- рівень охорони здоров'я (забезпеченість поліклініками, лікарнями, діагностичними центрами і послугами швидкої допомоги, якість медичних послуг, що надаються);
- стан навколишнього середовища;
- рівність можливостей людей, розвиток малого бізнесу;
- збагачення культурного життя людей.

Критерії розвитку не завжди відіграють роль цілей або цільових орієнтирів, і навпаки. Нерідко як тактичні цілі регіонального розвитку виступають проміжні завдання, що відіграють роль необхідних умов успішного розвитку. Серед таких тактичних цілей розвитку міста можна назвати: залучення нового виду бізнесу; розширення існуючого бізнесу; розвиток малого бізнесу; розвиток центру міста; розвиток промисловості; розвиток сфери послуг; підвищення рівня зайнятості населення міста; залучення коштів населення в інвестиції тощо.

IV. Висновки

Розвиток міста є багатовимірним, багатоплановим процесом, за якого відбувається зміна не тільки економічних показників, а й багатьох соціальних параметрів. Комплексний соціально-економічний розвиток міста – це керований процес змін у різних сферах життя міста, спрямований на досягнення певного рівня розвитку його соціальної й економічної сфер з найменшим збитком для природних ресурсів і найбільшим рівнем

задоволення колективних потреб населення та інтересів держави.

Напрямом подальших досліджень має стати розробка ефективних механізмів взаємодії влади, бізнесу та громади з метою досягнення високого рівня соціально-економічного розвитку міст. Причому, великого значення набуває врахування їх специфічних рис, оскільки міста як об'єкт наукового дослідження відрізняються за розміром, структурою виробництва, місцем розташування, складом населення, особливостями інфраструктури тощо.

Література

1. Бойко-Бойчук О. Категорія "місто": сутність, визначення / О. Бойко-Бойчук // Управління сучасним містом. – 2005. – № 3–4/7–12 (19–20). – С. 47–60.
2. Бойко-Бойчук О. Проблеми міста як підґрунтя ефективного управління його розвитком [Електронний ресурс] / О. Бойко-Бойчук. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/бSoc_Gum/Apdu/2009_1/doc/3/01.pdf.
3. Васильєва Н.В. Механізми соціально-економічного розвитку міста / Н.В. Васильєва // Теорії мікро-макроекономіки. – 2005. – № 20. – С. 157–163.
4. Гуляк Р.Е. Соціально-економічна сутність та визначення поняття "місто" [Електронний ресурс] / Р.Е. Гуляк // Коммунальное хозяйство городов : научнотехнический сборник. – № 82. – Режим доступу: <http://eprints.ksame.kharkov.ua/5824/1/126-13195.pdf>.
5. Егоров А.Н. Город как социально-экономический объект управления / А.Н. Егоров. – Донецк : ИЭП НАН Украины, 2001. – 133 с.
6. Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>.
7. Краткая философская энциклопедия. – М., 1994.
8. Попова Ю.М. Економічні аспекти визначення дефініції "місто" [Електронний ресурс] / Ю.М. Попова // Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка". – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php>.
9. Прохорова М.С. Менеджмент як стратегія управління містом [Електронний ресурс] / М.С. Прохорова // Коммунальное хозяйство городов : научно-технический сборник. – № 73. – Режим доступу: http://eprints.ksame.kharkov.ua/1811/1/М.С.ПР_ОХОРОВА.pdf.
10. Саханенко С. Теоретичні та організаційно-функціональні засади політичного управління містом в умовах самоврядування : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 "Місцеве самоврядування" / С. Саханенко. – Донецьк, 2005. – 40 с.
11. Шевченко А. Полеміка щодо визначень поняття "місто" та його функції [Електронний ресурс] / А. Шевченко. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/09saspmf.pdf.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 614.2:325.455

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ НЕДЕРЖАВНОЇ ВЕТЕРИНАРНОЇ МЕДИЦИНИ

Довгань В.І.

кандидат ветеринарних наук, доцент
Хмельницький університет управління та права

Annotation

In the article the features of legal forms of business functioning are considered in the field of non-state veterinary medicine. The structure of private sphere of veterinary medicine is investigated in Khmel'nitsky region and prospects of its further development are determined.

Анотація

У статті розглянуто особливості організаційно-правових форм функціонування юридичних та фізичних осіб-підприємців у сфері недержавної ветеринарної медицини. Досліджено структуру приватної сфери ветмедичини в Хмельницькій області та визначено перспективи її подальшого розвитку.

Ключові слова

Ветеринарна медицина, приватна клініка, торгівля, ветеринарні товари, медикаменти, державне управління.

I. Вступ

Ветеринарна медицина, крім функції створення певних передумов розвитку тваринництва всіх форм власності, виконує ряд державницьких функцій, які забезпечують продовольчу безпеку країни, здоров'я нації. Зміни соціальних, економічних, правових та інших відносин у суспільстві не можуть не вплинути на діяльність системи ветеринарної медицини, а це вимагає відповідних змін її діяльності.

Ринкові перетворення, які відбуваються в державі, в тому числі і в секторі економіки, поширення приватної власності, демократичні засади є об'єктивними чинниками важливості вдосконалення існуючої системи управління ветеринарною медициною та розмежування повноважень і функцій державної і недержавної її складових. Особливої актуальності в сучасних умовах набуває створення системи надання ветеринарних послуг сектором приватної ветеринарної допомоги.

Питаннями регулювання приватної сфери ветеринарних послуг займалися такі науковці, як В.І. Власенко, О.А. Ляшенко, В.І. Ситарчук, В.П. Шишков, В.З. Ярчука. Проте досі

чітко не досліджено проблематику створення та функціонування приватних ветеринарних закладів.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати існуючі організаційно-правові форми функціонування приватних ветеринарних закладів та визначити основні перспективи їх подальшої діяльності.

III. Результати

У сучасних умовах ветеринарне обслуговування господарств набуває бізнесового характеру. У зв'язку з переходом ветеринарної медицини України до ринкових відносин важливе значення мають нові форми організації праці в цій галузі, зокрема приватна ветеринарна практика.

Сектор приватної служби ветмедичини за своєю чисельністю у майбутньому буде охоплювати 75–85% фахівців, зайнятих у різних сферах ветеринарної діяльності України. Потужність та динамічність цього сектора є запорукою фінансово-економічної стабільності та соціально-фахової захищеності всієї служби ветмедичини. Приватний сектор є головним постачальником ветеринарних послуг у необхідній кількості та відповідної якості [1, с. 79].

Перш за все, для організації приватної клініки ветеринарної медицини необхідно здійснити державну реєстрацію, отримати ліцензію, дозвіл санітарно-епідеміологічної служби, мати документ про ветеринарну освіту та сплатити відповідне мито. На сьогодні без приватної медицини неможливо створити необхідну інфраструктуру, яка б забезпечувала обслуговування тваринництва, тим більше, що поголів'я худоби у приватному секторі постійно зростає, а отже, зростає і попит на ветеринарні послуги.

Приватна ветмедичина на сучасному етапі розвитку відіграє значну роль і в наданні консультативної допомоги сільськогосподарському виробнику тваринницької продукції з питань профілактики хвороб, утримання та виробництва якісних у ветеринарно-санітарному відношенні харчових продуктів [2, с. 18].

На сьогодні в Хмельницькій області проводиться робота щодо впровадження нових форм організації приватної ветеринарної практики з урахуванням особливостей кожного району. Зокрема, станом на 01.01.2009 р. в області було зареєстровано 356 суб'єктів господарювання (з яких у 30 суб'єктів закінчився термін дії ліцензії, а у одного – її було анульовано), які працюють у галузі ветмедицини за ліцензіями. Із числа зареєстрованих юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців 156 (48% від загальної чисельності) отримали ліцензію на проведення ветеринарної практики; 141 (43,38% від загальної чисельності) – займаються продажем ветеринарних препаратів; 28 (8,62%) – проведенням дезінфекції. Необхідно відзначити, що переважна частина приватного сектора ветеринарної медицини функціонує у формі приватних підприємств, проте на сьогодні в Хмельницькій області функціонують і такі нові форми організації праці у сфері ветеринарної справи, як:

- 1) ветеринарний сервіс у державних установах ветеринарної медицини;
- 2) підприємницька трудова діяльність лікаря ветеринарної медицини (фізичної особи);
- 3) товариство ветеринарної медицини з обмеженою відповідальністю;
- 4) спілка ветеринарної медицини;
- 5) кооператив ветеринарної медицини.

Ветеринарний сервіс у державних установах ветеринарної медицини проводиться відповідно до Закону України "Про ветеринарну медицину" [3] і Постанови Кабінету Міністрів України "Про перелік протиепізоотичних, лікувальних, лабораторно-діагностичних, радіологічних та інших ветеринарно-санітарних заходів, що проводяться органами державної ветеринарної медицини за рахунок відповідних бюджетних та інших коштів" від 15.08.1992 р. № 478 [4]. Цими нормативними актами передбачено надання фахівцями державної ветеринарної медицини платних послуг фізичним та юридичним власникам тварин за договорами або за готівку згідно з тарифами, затвердженими у встановленому порядку [4, с. 160].

Надання платних послуг юридичним особам – власникам тварин (тобто господарствам різних форм власності), як правило, проводиться за договорами встановленого зразка між державними установами ветеринарної медицини і юридичними власниками тварин.

Фізичним власникам тварин (тобто коли тварини є приватною власністю громадян) платні ветеринарні послуги надаються за готівку згідно з тарифами. Ця форма організації праці в Хмельницькій області функціонує з 2004 р.

Підприємницька трудова діяльність лікаря ветеринарної медицини (фізичної особи) передбачена Законом України "Про ветеринарну медицину". Приватне ветеринарне підприємництво здійснюється за наявності

ліцензії лікарями ветеринарної медицини. Майно приватної ветеринарної клініки формується шляхом придбання приміщення, інструменту, обладнання, медикаментів тощо за рахунок власних коштів або інших законних джерел [6, с. 12]. Лікар ветеринарної медицини створює приватну установу із власною назвою, визначеної організаційно-правової форми власності.

У Хмельницькій області станом на 01.01.2009 р. функціонувало 133 фізичні особи – ветеринарні лікарі, які здійснювали ветеринарну практику згідно з виданими ліцензіями. Приватна ветеринарна практика прижилась у всіх районах Хмельницької області. Проте найбільша кількість приватних ветеринарних лікарів спостерігається у: Дунаєвецькому районі – 16; Старосинявському районі – 13, Полонському і Старокостянтинівському районах – по 10 та в решті районів – по 4–5 спеціалістів. Зумовлено це, насамперед, чисельністю поголів'я сільськогосподарських тварин, розташуванням та віддаленістю населених пунктів від райцентрів та міст.

Крім того, приватний сектор надання ветеринарних медичних послуг може бути представлений товариствами ветеринарної медицини з обмеженою відповідальністю (далі – ТВМОВ), які можуть бути заснованими одним або кількома спеціалістами у галузі ветеринарної медицини. Статутний капітал товариства сформований лише за рахунок вкладів лікарів ветеринарної медицини – засновників; він розподілений на частки та визначений засновницькими документами. Його учасники не відповідають за зобов'язаннями товариства ветеринарної медицини і несуть ризик збитків, пов'язаних з діяльністю товариства, у межах вартості внесених ними коштів.

Основою діяльності ТВМОВ є установчий договір і затверджений статут. Засновницькі документи ТВМОВ містять такі відомості: умови і розмір капіталу товариства; розміри часток кожного з учасників; розміри, строки і порядок внесення вкладів; відповідальність учасників за порушення зобов'язань щодо внесення вкладів; склад і компетенція органів управління товариством та порядок прийняття ними рішень.

Вищим органом товариства з обмеженою відповідальністю є загальні збори учасників ТВМОВ, які наділені такими повноваженнями: внесення змін до статуту товариства і щодо розміру статутного капіталу; створення виконавчих органів товариства і дострокове припинення їх повноважень; затвердження річних звітів і бухгалтерських бланків товариства; розподіл прибутків і збитків; прийняття рішення про реорганізацію чи ліквідацію товариства; обрання ревізійної комісії товариства [5, с. 166].

У Хмельницькій області налічується шість товариств ветеринарної медицини з

обмеженою відповідальністю, які займаються роздрібною торгівлею ветеринарними товарами і медикаментами та наданням послуг з дезінфекції. Зокрема, сформовані юридичні особи мають такий профіль діяльності: дві – продаж ветеринарних препаратів, одна – надання ветеринарних послуг, три – надають послуги з дезінфекції.

Спілка ветеринарної медицини – це об'єднання кількох лікарів ветеринарної медицини, які займаються спільною підприємницькою ветеринарною діяльністю і мають ліцензію. Спілка ветеринарної медицини створюється на основі договору між фахівцями ветеринарної медицини. В установчому договорі визначаються назва і місцезнаходження спілки, порядок управління її діяльністю, предмет і напрям діяльності, порядок спільної роботи, умови передачі майна, розмір створеного капіталу, розмір частки кожного учасника у створеному капіталі, порядок зміни цієї частки; розмір, склад і порядок внесення вкладів лікарями ветеринарної медицини, відповідальність учасників за своєчасність внесення вкладів; умови і порядок розподілу прибутку; порядок виходу засновників зі складу спілки ветеринарної медицини. В Хмельницькій області зареєстровано одну спілку лікарів ветеринарної медицини, які займаються ветеринарною практикою, реалізацією ветеринарних медикаментів та препаратів.

Кооператив ветеринарної медицини – це особлива форма організації ветеринарного бізнесу, що ґрунтується на добровільному об'єднанні лікарів, фельдшерів ветмедицини та інших працездатних громадян для спільної ветеринарної діяльності. Відповідно до Законів України “Про ветеринарну медицину” [3] і “Про сільськогосподарську кооперацію” [7], кооператив є юридичною особою. Кооператив ветеринарної медицини самостійно розробляє і затверджує план виробничо-господарської діяльності, вступає в договірні відносини з державними підприємствами, фермерськими і селянськими господарствами, громадянами – власниками тварин. Обслуговування підприємств різних форм власності здійснюється згідно з договорами – за плату відповідно до тарифів, розроблених кооперативом і затверджених головним державним інспектором ветеринарної медицини району [5, с. 4]. На сьогодні в Хмельницькій області створено два кооперативи ветеринарної медицини: у м. Славути – КМП “Агрозоовет” (надає ветеринарні послуги, послуги з дезінфекції, займається продажем ветеринарних препаратів) та в м. Старокостянтинів – КМП “Продезінфекція” (надає послуги з дезінфекції).

IV. Висновки

Таким чином, приватна практика, як одна з форм підприємницької діяльності, поступово

входить у життя галузі ветеринарної медицини. На сьогодні система органів державного управління не здатна забезпечити вчасне та якісне надання ветеринарних послуг відповідно до існуючих потреб. Тому виникає нагальна необхідність додаткового регулювання розвитку приватної ветеринарної практики, зокрема, Державному департаменту ветеринарної медицини необхідно розробити та затвердити Положення про приватного ветеринарного лікаря, в якому будуть визначені його права, обов'язки та відповідальність; удосконалення системи нагляду за діяльністю приватних ветеринарних аптек; розробки орієнтовного статуту приватної ветеринарної клініки.

Недержавна ветеринарна медицина (відомча і приватна) має забезпечувати доступність і якість ветеринарних послуг для власників тварин і продукції тваринного походження. Основним принципом її функціонування має стати надання відповідних послуг усім без виключення потенційним споживачам. Доступність забезпечується наявністю на певній території ветеринарних підрозділів (фізичних та юридичних осіб), рівнем цін на їх послуги, можливістю вільного вибору ветеринарних спеціалістів.

Література

1. Шишков В.П. Ветеринарная медицина: новые перспективы / В.П. Шишков // Будущие науки. – М.: Знание, 1985. – 250 с.
2. Ситарчук В.І. Приватна ветеринарна практика. Історія, проблеми та перспективи / В.І. Ситарчук // Ветеринарна медицина України. – 2001. – № 11. – С. 17–21.
3. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25.06.1992 р. № 2498-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 531.
4. Про перелік протиепізоотичних, лікувальних, лабораторно-діагностичних, радіологічних та інших ветеринарно-санітарних заходів, що проводяться органами державної ветеринарної медицини за рахунок відповідних бюджетних та інших коштів: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.08.1992 р. № 478.
5. Правове регулювання ветеринарної справи в Україні: навч. посіб. / [за ред. В.З. Ярчука]. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 224 с.
6. Власенко В.І. Наукові і правові основи ветеринарного бізнесу / В.І. Власенко, О.А. Ляшенко // Ветеринарна медицина України. – 2004. – № 6. – С. 11–13.
7. Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України від 17.07.1997 р. (із змінами і доповненнями на 29.06.2004 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 39. – Ст. 261.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351.85

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ІСНУЮЧОГО РІВНЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ КУЛЬТУРИ У ЗАПОРІЗЬКІЙ ОБЛАСТІ НА ОСНОВІ ПРОВЕДЕНОГО ОЦІНЮВАННЯ

Балабуха К.Є.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The article deals with the cultural Zaporozhye region, the evaluation of the cultural sphere of state regulation and the proposed main ways of raising the existing level of state regulation of culture at the regional level.

Анотація

У статті розглянуто сферу культури Запорізької області, проведено оцінювання її державного регулювання та визначено основні напрями підвищення існуючого рівня державного регулювання сфери культури на регіональному рівні.

Ключові слова

Державне регулювання, сфера культури, регіональний рівень, оцінювання, державна підтримка, Запорізька область.

I. Вступ

Культурне життя населення Запорізької області різноманітне та водночас насичене подіями. Кількість діючих культурних установ вражає, це: бібліотеки – 533 од., зокрема 404 – у сільській місцевості, книжковий фонд яких налічує 9,7 млн примірників; музеї – 19 од., у тому числі 12 краєзнавчих, 3 мистецтвознавчі, 4 – історії та археології; цирк – 1; театри – 4 (музично-драматичний, юного глядача, ляльковий, муніципальний); філармонія – 1; симфонічний оркестр – 1. Але і це ще не все, також є дві основні визначні пам'ятки: національний заповідник "Хортиця" у м. Запоріжжя і державний історико-археологічний заповідник "Кам'яна Могила" у Мелітопольському районі Запорізької області [1].

Це все для подальшої праці та розвитку потребує впорядкованого регулювання як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях.

Над цією проблемою працювало чимало науковців: Г.О. Андрес, Ю.П. Битяк, Н.К. Гончаренко, О.А. Гриценко, Т.О. Метельова, Є.А. Мягка, М.Ю. Рябчук, С.М. Садовенко, В.В. Солодовник. На сьогодні регулювання діяльності закладів культури, безпосередньо у Запорізькій області, залишається недостатнім та потребує державної підтримки.

II. Постановка завдання

Мета статті – запропонувати основні напрями підвищення існуючого рівня державного регулювання сфери культури на регіональному рівні у Запорізькій області на основі проведеного оцінювання ситуації, що склалася у культурній сфері та у сфері регулювання діяльності закладів культури в Запорізькій області.

III. Результати

Здійснення регіональної політики в галузі культури ґрунтується на визнанні культурного розвитку України як одного із пріоритетних напрямів діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, невід'ємною складовою сталого розвитку України. Тому на рівні регіону, особливо останніми роками, приділялась і буде приділятися значна увага консолідації зусиль влади, промисловців, підприємців, усього населення області для створення здорового духовного простору.

Проаналізувавши особливості розвитку культурної сфери у Запорізькій області, нами були визначені проблеми, які потребують державних заходів щодо їх ліквідації. Це, насамперед, незадовільний стан матеріально-технічної бази установ культури, а саме: неналежні засоби охорони, відсутність опалення приміщень, слабе оновлення експозиції тощо. Значна частина культурної діяльності, у першу чергу, у сільській місцевості, відбувається на громадських засадах. Таким чином, в області діють 133 музеї, які розташовані у будинках культури або в окремих приміщеннях, як правило, не опалюються і заробітна плата їх співробітникам не виплачується. Загалом майже 60% об'єктів культурної спадщини Запорізької області знаходиться у незадовільному стані та потребує проведення робіт з реконструкції та реставрації.

Така ситуація, у першу чергу, склалася у зв'язку з недостатнім фінансуванням. Так, фінансування культурної галузі зі зведеного

бюджету зросло у 2001–2006 рр. з 830,2 до 2529,5 млн грн, тобто у 3 рази. При цьому фінансування з Державного бюджету зросло майже в 4 рази, а з місцевих бюджетів, з яких фінансуються, зокрема, заклади культури сіл, селищ та малих міст – лише в 2,8 рази; з 2007 по 2009 рр. – з 3189,2 до 4266,0 млн грн, тобто у 1,3 рази. Обсяги фінансування розвитку культури з Держбюджету України в 2010 р. зросли більш, ніж на 30% порівняно з 2009 р. У тому числі частка видатків розвитку в загальних видатках Держбюджету на культуру і мистецтво збільшилася з 0,8% в 2009 р. до 5,8% в 2010 р. [2].

Так, до проблем культурної галузі Запорізької області необхідно віднести проблему моніторингу, ідентифікації та охорони пам'яток історії і культури. Оскільки більшість пам'яток області взято на облік у 1982–1997 рр., облікова документація не відповідає сучасним вимогам. Майже повна відсутність фінансування змушує поєднувати проведення інвентаризації з іншими видами робіт, що гальмує цей процес, значно знижує його рівень. Паспортизація об'єктів фактично не фінансується. Темпи проведення паспортизації та інвентаризації об'єктів культурної спадщини є незадовільними, що може призвести до втрати пам'яток. Розробити різноманітну систему якісного надання історико-культурних, курортно-туристичних послуг заважають серйозні проблеми діагностики, паспортизації та інвентаризації об'єктів культурної спадщини, систематизованого обліку пам'яток на сучасному рівні [3].

Однією з основних проблем культурного розвитку Запорізької області залишається недосконалість нормативно-правової бази та позбавлення достатнього фінансування місцевого самоврядування. Для ефективного вирішення цілого ряду проблем необхідно виділити основні напрями підвищення існуючого рівня державного регулювання сфери культури, зокрема такі:

I. На державному рівні:

1. Вдосконалення законодавства і прийняття Закону України "Про культуру".

2. Створення нових, конкурсних механізмів фінансової підтримки культури і мистецтва [4].

3. Перегляд формул розподілу видатків на "Культуру і мистецтво", якими передбачається врахування існуючої мережі, кількості споживачів культурних послуг у співвідношенні до наявного населення та чисельності працівників культури, кількості об'єктів культурної спадщини, їх соціальної значущості та статусу.

4. Створення системи різноманітних і гнучких інструментів підтримки всіх секторів культури – через бюджет, податкові пільги, заохочення меценатства та інвестицій.

5. Створення державного органу охорони культурної спадщини на рівні обласних державних адміністрацій.

6. Створення окремого підрозділу облдержадміністрації з питань взаємодії з національно-культурними товариствами [5].

7. Затвердження Кабінетом Міністрів України Типового положення про управління культури і туризму облдержадміністрацій.

8. Розробка та затвердження загальнодержавної програми розвитку музеїв.

II. На місцевому рівні:

1. Комплексна діагностика культурної сфери Запорізької області, тобто проведення опитування про кількість населення, його віковий, соціальний, етнічний склад, потреби тощо.

2. Максимальне забезпечення розвитку культурної галузі. Це, насамперед, створення обласної координаційної ради з питань розвитку історико-культурного комплексу, спеціалізованого управління культурної діяльності в облдержадміністрації, спеціалізованого центру культурної інформації у Запорізькій області.

3. Розроблення та затвердження міських і районних програм розвитку культурного комплексу.

4. Інформаційно-рекламне забезпечення розвитку культурної сфери м. Запоріжжя та області.

5. Створення окремих центрів із забезпечення рекламної діяльності, розвитку культурної індустрії.

6. Відродження історико-культурних традицій українського козацтва, а саме: збереження унікальних пам'яток заповідника о. Хортиця, зокрема, пам'яток Музейного фонду України, відродження історичних ландшафтів, природних комплексів, рослинного і тваринного світу, впорядкування території заповідника, створення умов для відродження і розвитку патріотичних, історичних традицій запорозького козацтва, туристичної інфраструктури, що можливе лише шляхом вжиття невідкладних дієвих заходів та надання державної підтримки.

7. Розвиток інфраструктури зон відпочинку та оздоровлення населення, тобто проведення інвентаризації: земель рекреаційного, оздоровчого призначення, земель, які мають природну та історико-культурну цінність; складання єдиного реєстру пам'яток історії та культури [6].

IV. Висновки

На національному, обласному та місцевому рівнях приймаються численні рішення: законодавчі та інші нормативно-правові документи, укази Президента, постанови Кабінету Міністрів, програми розвитку в різноманітних напрямках, однак практично всі вони в належному обсязі й у визначені терміни не фінансуються і реалізуються безсистемно.

Неефективна державна політика в галузі історико-культурного розвитку і недосконалість правової бази установ культури призводять до відсутності соціальної захищеності працівників культури. Можна також стверджувати про дискримінацію в оплаті праці працівників культури, переважна більшість з яких – жінки.

Однак при належному впровадженні основних запропонованих напрямів підвищення існуючого рівня державного регулювання сфери культури на регіональному рівні у Запорізькій області можна сподіватися на ефективний розвиток та вдосконалення культурної сфери регіону сьогодення.

Література

1. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.
2. Офіційний веб-сайт Міністерства культури і туризму України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mincult.kmu.gov.ua>.
3. Проект з регіонального врядування та розвитку – Україна. Дослідження історико-культурного та культурно-туристичного пріоритету розвитку Запорізької області // Аналітичний звіт / [за ред. С. Могильного]. – Запоріжжя, 2007. – С. 78.
4. Фінансування – один із ключових інструментів здійснення культурної політики на центральному, регіональному та місцевому рівнях [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.model21.org.ua/Node/131>.
5. Українські культурні дослідження. Експериментальна веб-сторінка науковців українського центру культурних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.culturalstudies.in.ua/>.
6. Фесенко Н.С. Державне регулювання розвитку культури на регіональному рівні: дис. ... канд. наук з держ. упр. / Н.С. Фесенко // Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Х., 2006. – 180 с.

УДК 351.83

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ ІНВАЛІДІВ В УКРАЇНІ

Божко Я.О.

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ

Annotation

The article considers main dimensions of perfecting mechanisms of facilitating employment of people with disabilities in Ukraine. Major reasons of the low level of employment of people with disabilities are determined. Perspective ways of facilitating the employment of people with disabilities in Ukraine are substantiated.

Анотація

У статті розглянуто шляхи вдосконалення механізмів державного регулювання зайнятості інвалідів в Україні. Визначено основні причини низького рівня зайнятості осіб з особливими потребами та обґрунтовано перспективні напрями вдосконалення державного регулювання зайнятості інвалідів в Україні.

Ключові слова

Люди з інвалідністю, зайнятість, механізми, державне регулювання.

І. Вступ

Проблема забезпечення зайнятості осіб з обмеженими можливостями в Україні є актуальною у зв'язку з тим, що ці люди складають ту групу суспільства, чисельність якої постійно зростає. На сьогодні в Україні живе

2,5 млн осіб-інвалідів. Майже кожен 18-й наш співвітчизник – інвалід, тобто людина, яка потребує допомоги та підтримки від держави не тільки в грошовому еквіваленті, а, перш за все, допомоги у створенні умов для інтеграції в економічне та суспільне життя.

Актуальність дослідження зумовлена також необхідністю формування нових теоретичних уявлень, методології розвитку соціальної політики в Україні, адекватної новим змінам та сучасним економічним реформам.

Вагомий внесок у розвиток соціальної державної політики щодо зайнятості інвалідів, їх трудового потенціалу та відповідного ринку праці зробили О. Бабак, І. Гладка, Л. Колєшня, О. Лесько, Е. Лібанова, Н. Малиновська, В. Маруніч, О. Петроє, Н. Плaxотнюк, В. Скаковська, В. Сушкевич та ін.

Проблема, що становить об'єкт нашого дослідження, є достатньо розробленою у вітчизняній науці. Попри це, вимагають подальшої конкретизації і наукового осмислення причини низької зайнятості осіб з обмеженими можливостями. Крім того, нагальними залишаються подальші розробка і те-

оретичне обґрунтування механізмів сприяння зайнятості зазначеної категорії осіб.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення загальних підходів до вдосконалення механізму державного регулювання зі створення робочих місць для працевлаштування осіб з обмеженими можливостями в Україні.

III. Результати

Основними причинами низького рівня трудової зайнятості інвалідів в Україні в період фінансово-економічної кризи є соціально-економічні умови, зuboжіння переважної більшості населення, безробіття, недосконалість і неузгодженість законодавчих актів,

відсутність єдиної державної організаційно-управлінської структури, яка безпосередньо займалася б і відповідала за працевлаштування інвалідів, фінансова незабезпеченість заходів щодо створення для них робочих місць. Підвищення трудової зайнятості інвалідів в Україні потребує вдосконалення механізму державного регулювання зі створення робочих місць для їх працевлаштування.

Механізм створення робочих місць для інвалідів визначаємо як комплексну взаємоузгоджену систему заходів для забезпечення трудової зайнятості інвалідів, яку можна представити у вигляді такої схеми (див. рис.).

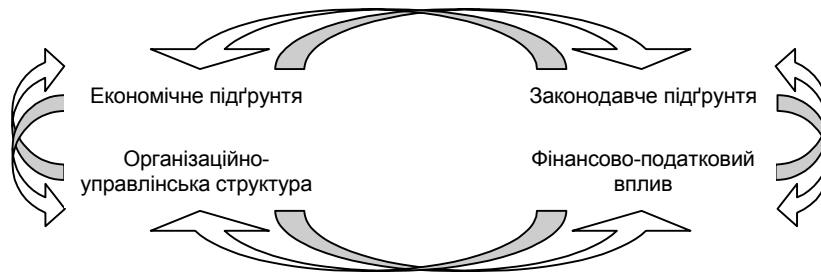


Рис. Комплексна взаємоузгоджена система заходів для забезпечення зайнятості інвалідів

Для ефективного функціонування системи необхідна узгоджена взаємодія усього комплексу заходів забезпечення зайнятості інвалідів, який охоплює: економічне і законодавче забезпечення, організаційно-управлінську структуру, державні програми і стандарти, фінансово-податкові важелі впливу на суб'єктів господарювання. Існуюча система цих регуляторних заходів в Україні не є досконалою.

Сучасне законодавство нашої держави певною мірою відображає ключові проблеми інвалідів у сфері зайнятості. Разом з тим недосконалість чинних нормативно-правових актів є очевидною. З метою вдосконалення нормативно-правового підґрунтя в умовах соціально-економічної нестабільності варто розробити й прийняти закони прямої дії, оскільки, як показує практика, підзаконні акти (інструкції, нормативи та ін.) нерідко нівелюють основні положення самих законів.

Зокрема, для підвищення результативності механізму державного регулювання зайнятості інвалідів в Україні потрібно:

- вдосконалити законодавчі та інші нормативні акти, що стосуються професійної реабілітації, працевлаштування та зайнятості інвалідів;
- створити організаційно-управлінську структуру, яка безпосередньо займалася б і відповідала за професійну реабілітацію, працевлаштування та зайнятості інвалідів;
- розвивати соціально-психологічні механізми (інформаційні, консультаційні) мо-

тивації осіб з особливими потребами до професійного розвитку та зайнятості;

- постійно підвищувати освітній, професійно-кваліфікаційний рівні інвалідів, котрі хочуть і можуть працювати;
- в повному обсязі фінансово забезпечувати всі заходи з професійної реабілітації (психологічної підтримки, професійної орієнтації й профнавчання) інвалідів та їх трудової зайнятості (субсидії, позики, компенсації витрат на заробітну плату тощо).

Економічним підґрунтям підвищення рівня зайнятості інвалідів у згаданому механізмі державного регулювання в Україні є реальне зростання обсягів виробництва продукції за всіма видами економічної діяльності. Це, поперше, забезпечить збільшення як загальної кількості робочих місць, так і їх кількості для працевлаштування інвалідів на підприємствах, в установах, організаціях зі звичайними умовами виробництва, а також на спеціалізованих підприємствах, цехах, дільницях, у навчально-виробничих комбінатах. По-друге, це призведе до поповнення бюджету як державного, так і територіального рівнів, створюючи, таким чином, передумови для фінансування заходів із професійної реабілітації (психологічної підтримки, професійної орієнтації, професійного навчання) та зайнятості інвалідів. У результаті цих дій зростатиме професійно-кваліфікаційний рівень, психологічна готовність до праці інвалідів, які проходять реабілітацію, що, в свою чергу, підвищить зацікавленість роботодавців у їх при-

йомі на роботу, збільшаться можливості для самозайнятості [3].

За умов економічного зростання підвищення рівня трудової зайнятості інвалідів можна забезпечити через:

- розширення використання праці інвалідів на підприємствах, установах, організаціях зі звичайними умовами виробництва як на звичайних, так і на спеціалізованих робочих місцях, з використанням гнучких форм організації праці (скороченого робочого дня, тижня тощо);
- збільшення чисельності інвалідів, які будуть зайняті працею вдома;
- зростання кількості інвалідів на спеціалізованих підприємствах, цехах, у навчально-виробничих комбінатах;
- сприяння організації та здійсненню підприємницької діяльності, різних видів самозайнятості, у тому числі індивідуальної трудової діяльності, фермерства тощо.

З метою вдосконалення нормативно-правового підґрунтя сприяння трудовій зайнятості інвалідів в Україні необхідно:

1) привести вітчизняне законодавство України до норм і стандартів Конвенції ООН про права інвалідів;

2) законодавчо визначити поняття “дискримінація” щодо інвалідів, закріпити принцип рівних прав інвалідів та громадян без інвалідності, заборонити дискримінацію людини з причин інвалідності; внести поправки у законодавство про зайнятість, які знімають будь-які дискримінаційні заходи, що існують стосовно включення інвалідів до відкритого ринку праці [1];

3) створити на законодавчому рівні механізм застосування адміністративної та юридичної відповідальності за дискримінаційні дії щодо інвалідів у сферах освіти, професійної підготовки, праці, зайнятості, забезпечення доступу до соціальної та виробничої інфраструктури, інформації тощо;

4) спрямувати реформування вітчизняного законодавства щодо працевлаштування та зайнятості інвалідів на закріплення антидискримінаційних норм, збільшення обов'язків роботодавців щодо людей з інвалідністю та впровадження стимуляційних механізмів як для роботодавців, так і для осіб з інвалідністю, спрямованих на забезпечення інтеграції інвалідів у трудове життя;

5) розробити законодавчо-нормативні акти щодо впровадження та розвитку в Україні інклюзивної освіти, професійної та фахової підготовки осіб з інвалідністю; прийняти Закон України “Про освіту осіб з обмеженими можливостями здоров'я (спеціальну освіту)”;

6) законодавчо закріпити права інвалідів – випускників навчальних закладів, які здобули фахову або професійну освіту, на перше робоче місце.

Для забезпечення реалізації права на працю та зайнятості осіб з інвалідністю на законодавчому рівні створено відповідні державні інститути, що виконують такі функції:

- формування політики щодо праці та зайнятості осіб з обмеженими можливостями;
- здійснення соціальної, трудової та професійної реабілітації інвалідів, професійного навчання інвалідів;
- надання інвалідам послуг з працевлаштування;
- надання робочого місця та збереження роботи;
- фінансування заходів щодо професійної реабілітації, професійного навчання та працевлаштування інвалідів;
- захист трудових прав та представництво інтересів.

З метою створення єдиної організаційно-управлінської структури для працевлаштування інвалідів належить доповнити Закони України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”, “Про зайнятості населення”, “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття”, статтями щодо створення в системі державної служби зайнятості підсистеми з обслуговування інвалідів. Для цього в Державному центрі зайнятості, територіальних, базових центрах зайнятості населення необхідно створити окремі підрозділи (відділи, сектори) з психологічної підтримки інвалідів, їх професійної орієнтації, навчання та працевлаштування. З метою фінансового забезпечення усього комплексу робіт зі згаданих напрямів необхідно розробити процедуру перерахунку коштів із Фонду соціального захисту інвалідів до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття [2].

Механізми державного регулювання процесів зайнятості інвалідів необхідно використовувати шляхом постійного вирішення комплексу завдань, які мають включатися до окремих розділів програм соціально-економічного розвитку, зайнятості населення державного, територіального і базового рівнів, а також до цільових програм професійної реабілітації та зайнятості інвалідів. Із метою реалізації цих завдань у щорічних планах дій мають бути виписані конкретні заходи щодо:

а) вдосконалення законодавства та інших нормативних актів; формування й розвитку організаційно-управлінської структури шляхом створення у Державній службі зайнятості населення окремих підрозділів (відділів, секторів), котрі провадитимуть роботу з психологічної підтримки, професійної орієнтації, професійного навчання та працевлаштування інвалідів, а також поповнюватимуть два банки даних: один – про чисельність усіх інвалідів, які хочуть і можуть працювати (стать, вік, нозологія захворювання, група інвалідно-

сті, професійно-кваліфікаційний рівень, здібності, інтереси, бажання); другий – про кількість та характеристики звичайних і спеціалізованих робочих місць, придатних для працевлаштування інвалідів;

б) поліпшення матеріально-технічного, кадрового, інформаційно-довідкового, наукового, методичного забезпечення роботи з психологічної підтримки, професійної орієнтації, навчання та зайнятості інвалідів;

в) збільшення обсягів і диверсифікація джерел фінансового забезпечення всіх заходів у згаданих напрямках робіт;

г) сприяння організації й розвитку різних форм самозайнятості інвалідів;

д) налагодження плідної, на постійній основі співпраці органів виконавчої влади, служби зайнятості населення, громадських організацій інвалідів із роботодавцями та їх об'єднаннями на державному, територіальному й базовому рівнях;

е) використання важелів морального стимулювання суб'єктів господарювання до працевлаштування інвалідів.

Особливої уваги потребують також механізми фінансово-економічного забезпечення державної політики у сфері зайнятості інвалідів. Тому важливими у цьому контексті є завдання розроблення механізму підтримуваного працевлаштування та супроводу інваліда на робочому місці, визначення джерел фінансування цих послуг та організацій, які ці послуги мають надавати інвалідам; визначення фаху та кваліфікаційного рівня фахівців із супроводження інвалідів на робочому місці; розроблення державної програми підтримуваного працевлаштування інвалідів.

Невідкладним також є завдання з удосконалення розподілу коштів суми адміністративно-господарських санкцій та пені за невиконання роботодавцями нормативу створення робочих місць для працевлаштування інвалідів шляхом раціоналізації їх розподілу на користь заходів щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації інвалідів, їх працевлаштування на відкритому ринку праці, підтримки роботодавців та осіб з інвалідністю, що працюють на звичайних робочих місцях, оплати індивідуальних помічників для інвалідів, які допомагають їм виконувати роботу тощо.

Завершуючи розгляд проблеми в рамках нашої статті, необхідно зауважити, що ефективно розв'язати проблему трудової зайнятості людей з інвалідністю неможливо як окрему соціальну проблему, у відриві від налагодженого співробітництва всіх зацікавлених сторін, а саме: державних органів, установ та громадських організацій, які сприяють зайнятості інвалідів. Інтеграція людей з інвалідністю в суспільне виробництво потребує системності, комплексності й послідовності зусиль державних органів і

громадських організацій інвалідів щодо створення державної інформаційно-аналітичної системи; цілісної багатопрофільної системи реабілітації; організаційно-управлінської структури; державних програм і стандартів реабілітації людей з інвалідністю; підсистеми професійної орієнтації та психологічної підтримки інвалідів тощо.

Розробка основних напрямів удосконалення механізмів сприяння зайнятості інвалідів в Україні сприятиме подальшому покращенню якості надання послуг зі сприяння зайнятості інвалідів та підвищення ефективності державного управління в сфері зайнятості інвалідів в Україні.

IV. Висновки

Отже, проблема зайнятості осіб з обмеженими можливостями є найгострішою й найболючішою для цієї категорії людей, адже вона тягне за собою ряд інших проблем: низький рівень матеріального забезпечення, соціальне виключення, дезінтеграцію та ін. Держава на рівні своїх можливостей намагається вирішувати цю проблему, але, на жаль, таких заходів ще замало.

Таким чином, лише за умови економічного зростання, вдосконалення нормативно-правового підґрунтя, створення єдиної державної організаційно-управлінської структури з професійної реабілітації та працевлаштування, розробки заходів щодо вирішення згаданих проблем у державних та місцевих програмах, розробки стандартів послуг та їх якості, підвищення освітнього, професійно-кваліфікаційного рівнів інвалідів, які хочуть і можуть працювати, а також достатнього фінансування всіх заходів – можна буде реально забезпечити підвищення рівня зайнятості інвалідів в Україні.

Література

1. Бондарчук К.П. Сприяння зайнятості інвалідів / К.Б. Бондарчук // Економіка України. – 2002. – № 9. – С. 37–44.
2. Васильченко В.С. Державне регулювання зайнятості : навч. посіб. / В.С. Васильченко. – К. : КНЕУ, 2007. – 252 с.
3. Врегулювання проблемних питань працевлаштування та захисту прав інвалідів у сфері праці : практ. посіб. – К. : Університет Україна ; Всеукраїнський центр професійної реабілітації інвалідів, 2007. – 156 с.
4. Дікова-Фаворська О.М. Креативний метод освіти осіб з обмеженими функціональними обмеженнями здоров'я / О.М. Дікова-Фаворська // Сучасні суспільні проблеми у вимірі соціології управління : зб. наук. пр. Серія: Спеціальні та галузеві соціології. – Донецьк : ДонДУ, 2009. – Вип. 116. – С. 96–108.
5. Качан Л. Через професію – до соціальної інтеграції / Л. Качан, Н. Комарова //

- Соціальний захист. – 2003. – № 11. – С. 9–21.
6. Лібанова Е. Ціннісні орієнтації та соціальні реалії українського суспільства / Е. Лібанова // Економіка України. – 2008. – № 10. – 135 с.
 7. Лесько О.Й. Соціально-економічні аспекти зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями / О.Й. Лесько, І.Г. Мельник // Економіка: проблеми теорії та практики. – 2002. – Вип. 138. – С. 96–101.
 8. Проблемні питання праці та соціальної політики / [за ред. М.М. Папієва, канд. екон. наук, проф. Т.М. Кір'ян]. – К., 2003.
 9. Сприяння особам з інвалідністю у пошуках зайнятості. Посібник для тренерів – працівників служб зайнятості. Цільова програма МОП з розвитку навиків працевлаштування. – К. : Міленіум, 2004. – 156 с.
 10. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. : у 2 ч. / [авт. кол.: В.А. Скуратівський, В.П. Трощинський, Е.М. Лібанова та ін. ; за заг. ред. В.А. Скуратівського, В.П. Трощинського]. – К. : НАДУ, 2009. – Ч. 1. – 456 с.
 11. Ярошенко О. Працевлаштування інвалідів: диференціація та проблеми правового регулювання / О. Ярошенко // Вісник Академії правових наук. – 2004. – № 3. – С. 97–105.

УДК 35.088.6

ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ СИСТЕМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Дегтяр А.О.

доктор наук з державного управління, професор

Календжян Я.В.

провідний спеціаліст

Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In the article state strategy of financing of higher education is considered in Ukraine, directions of perfection of state mechanism of the financial providing of development of higher education are offered.

Анотація

У статті розглянуто державну стратегію фінансування системи вищої освіти в Україні, запропоновано напрями вдосконалення державного механізму фінансового забезпечення розвитку вищої освіти.

Ключові слова

Освіта, вища освіта, освітні послуги, державний бюджет, фінансування освіти, державна стратегія, кадровий потенціал, деполітизація освіти, нормативи.

I. Вступ

При зростаючих потребах населення в освіті в сучасних умовах великою проблемою постає дефіцит саме фінансових ресурсів, незважаючи на те, що останніми роками держава значно збільшила видатки на освіту. Адже фінансові можливості і перспективи розвитку вищих навчальних закладів визначаються станом державного бюджету, який є основним джерелом фінансування системи вищої освіти. Так, світові видатки на вищу освіту дорівнюють 300 млрд дол. США, що становить 1% світового ВВП, і приблизно 1/3 цих витрат припадає на краї-

ни, що розвиваються, в яких домінують державні університети, а основна їх частина фінансується за рахунок державного бюджету. Саме така залежність організаційної структури державної освіти та зорієнтованість самих навчальних закладів лише на централізоване управління та пряме бюджетне фінансування, що було притаманно суспільному ладу та соціально-економічній політиці радянських часів, стали причиною кризового стану системи вищої освіти на початку 1990-х рр., в наслідках якого полягає одна із причин теперішнього складного фінансово-економічного стану цієї галузі.

Тому на сьогодні постає питання пошуку нових форм і методів фінансування системи вищої освіти. На початковому етапі становлення системи освіти України реформування законодавчої бази щодо вдосконалення умов її фінансування відіграло позитивну роль. Але пізніше в цьому напрямі почали виявлятися певні суперечності, які з часом перетворилися на гальмо для подальшого розвитку освіти.

Питаннями державного фінансування вищої освіти займалися такі вітчизняні учені, як В. Андрущенко [3], Т. Боголіб [4], Є. Бойко [5], В. Буковинський [6], І. Вакарчук [7], Н. Верхоглядова [8], І. Каленюк [9; 10], В. Кремень [11], В. Куценко [12] та ін.

Формування державних соціальних стандартів і нормативів вищої школи є однією

із нагальних проблем, розв'язання якої може справити позитивний вплив на процес її фінансування. На сьогодні головне завдання полягає в тому, щоб надати нового імпульсу розвитку освіти та науки як потужним важелям економічного і взагалі суспільного прогресу. У зв'язку із цим важливого значення набувають кардинальні кроки внутрішньої модернізації та структурної перебудови системи освіти.

Проте окремі питання потребують детальнішого опрацювання. Так, на сьогодні необхідно глибоко дослідити теоретичні засади ефективного розподілу фінансових ресурсів на освіту. В Україні недостатньо врахований зарубіжний досвід реформування системи фінансування освіти. Потребують удосконалення умови фінансування системи вищої освіти, механізм планування фінансування видатків на освіту. Залишаються не розробленими теоретико-методичні підходи до фінансового прогнозування освіти.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати державну стратегію фінансування системи вищої освіти в Україні, запропонувати напрями вдосконалення державного механізму фінансового забезпечення розвитку системи вищої освіти.

III. Результати

Основні напрями державної політики у сфері вищої освіти визначені Конституцією, Законами України “Про освіту” та “Про вищу освіту”, актами Президента і Кабінету Міністрів України [1; 2].

Законом України “Про вищу освіту” врегульовано суспільні відносини у галузі навчання, виховання, професійної підготовки громадян України; встановлено правові, організаційні, фінансові та інші засади функціонування системи вищої освіти, створено умови для самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства і держави у кваліфікованих фахівцях.

Законом визначено, що громадяни України мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних вищих навчальних закладах на конкурсній основі в межах стандартів вищої освіти, якщо певний освітньо-кваліфікаційний рівень громадянин здобуває вперше. Вони вільні у виборі форми здобуття вищої освіти, вищого навчального закладу, напряму підготовки і спеціальності.

Іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, мають право на здобуття вищої освіти, але не за рахунок державного чи місцевих бюджетів, якщо інше не встановлено чинними міжнародними договорами.

Вектор сучасної політики і стратегії держави в розвитку національної системи освіти спрямований на її подальшу адаптацію до умов соціально орієнтованої економіки,

трансформацію та інтеграцію в європейське і світове співтовариство.

Високий рівень освіченості нації сприяє більшій сприйнятливості та дієвості економічних і соціальних реформ, формуванню правової й економічної культури при здійсненні соціальної й технологічної діяльності, створює умови для розвитку прогресивної індивідуальної особистості в суспільстві.

У нових соціально-економічних умовах професійна вища освіта підтверджує свій високий статус, оскільки саме вона буде сприяти переходу до інформаційного суспільства, а отже, і формуванню пріоритетів розвитку держави. Високоосвічена молодь – головний стратегічний резерв соціально-економічних реформ в Україні, без якого неможливий подальший розвиток суспільства.

Фінансування інституцій вищої освіти здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України, Законів України “Про освіту”, “Про вищу освіту”, законів про Державний бюджет України на поточний рік, постанов Кабінету Міністрів.

Додаткові кошти, у тому числі плата за навчання, надходять до бюджету вищого навчального закладу за надання освітніх послуг, перелік яких затверджено постановою Кабінету Міністрів України, а також науково-дослідної роботи науково-педагогічних працівників.

Фінансування вищих навчальних закладів державної форми власності забезпечується за рахунок коштів Державного бюджету.

Обсяг бюджетних призначень на підготовку фахівців з вищою освітою за напрямами і спеціальностями відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів та науково-педагогічних і наукових кадрів вищої кваліфікації визначається законом про Державний бюджет України. Національний вищий навчальний заклад за рішенням Кабінету Міністрів може виступати розпорядником Державного бюджету України відповідних бюджетних призначень.

Фінансування за рахунок видатків Державного бюджету України підготовки фахівців з вищою освітою за напрямами і спеціальностями відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів у вищих навчальних закладах державної форми власності здійснюється в обсягах, необхідних для забезпечення на кожні 10 тис. населення навчання не менше як 100 студентів у вищих навчальних закладах I і II рівнів акредитації та 180 студентів у вищих навчальних закладах III і IV рівнів акредитації.

Фінансування вищих навчальних закладів, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим, та вищих навчальних закладів комунальної форми власності здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів.

Узагалі варто зазначити, що більше 60% видатків на освіту фінансується місцевими бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Київ та Севастополь. При цьому за рахунок Державного бюджету практично повністю фінансуються професійно-технічна освіта, навчальні заклади вищої освіти, післядипломна освіта, більшість програм матеріального забезпечення навчальних закладів і 100% досліджень та розробок у сфері освіти. За рахунок місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Київ та Севастополь фінансується більшість видатків дошкільної освіти, навчальних закладів загальної середньої освіти, загальноосвітніх навчальних закладів, позашкільної освіти та заходів із позашкільної роботи з дітьми.

Фінансування вищих навчальних закладів приватної форми власності забезпечується їх власниками.

Державна стратегія фінансового забезпечення розвитку системи вищої освіти і науки визначає, що для фінансування ВНЗ і наукових установ можуть залучатися додаткові джерела фінансування, не заборонені законодавством. Залучені кошти спрямовані на здійснення статутної діяльності вищого навчального закладу у порядку і на умовах, визначених законодавством та його статутом.

З метою збереження та оновлення кадрового потенціалу вищих навчальних закладів та наукових установ, підвищення їх соціального статусу держава гарантує педагогічним та науково-педагогічним працівникам вищих навчальних закладів встановлення доплат за здобуття наукового ступеня кандидата або доктора наук, присвоєння почесних звань.

Основна сума, що виділяється на заробітну плату викладачів, залежить від загальної кількості студентів.

Починаючи з 2001 р. суттєво збільшено видатки на освіту в Державному бюджеті України.

Державою здійснюється фінансова підтримка та соціальний захист студентів. Розроблено механізм надання пільг на проїзд студентській молоді. Для покриття витрат виділяються необхідні кошти. Ці пільги з 01.01.2005 р. розповсюджено на студентів приватних навчальних закладів.

Держава вдосконалила механізм кредитування здобуття вищої освіти та збільшила обсяги фінансування за державними кредитами. Запроваджено 50 стипендій для навчання талановитої молоді в провідних зарубіжних університетах.

З Державного бюджету виплачуються:

- стипендії Президента України;
- стипендії Верховної Ради України;
- стипендії Кабінету Міністрів України.

Позитивні тенденції щодо фінансового забезпечення розвитку галузі вищої освіти і науки України визначають державну стратегію.

Державна політика в галузі вищої освіти передбачає реальні кроки щодо розширення автономії університетів. Орієнтиром має бути досвід європейських університетів, в яких автономія і самоуправління вже давно стали усталеною традицією.

Держава визначає, що вища школа має стати доступною, адже значна частина наших громадян, обдарованих і здібних, відрізана від вищої освіти. Це не лише освітня проблема. Це проблема порушення конституційних прав громадян. Плата за навчання зростає щороку. Доступ дітей з небагатих родин до кредитів на навчання залишається дуже обмеженим.

Державна політика в галузі вищої освіти спрямована на те, щоб українські студенти мали необмежені можливості участі в наукових дослідженнях і розробках. Україні потрібна вища освіта, заснована на наукових дослідженнях. Необхідно знайти резерви для матеріальної підтримки аспірантів і докторантів, думати не тільки про те, як припинити відплив інтелекту за кордон, а й почати поступово повертати його додому.

Законами України було запроваджено різноманітність форм власності закладів вищої освіти, ліцензування їх діяльності, державну стандартизацію спеціальностей, самостійність планування діяльності й використання коштів. Введено також багатоступеневу систему освіти, наближену до тих, що функціонують у розвинутих країнах, унаслідок чого заклади вищої освіти було розподілено на групи, виходячи зі ступеня освіти, який вони забезпечують, і встановлено відповідні рівні акредитації.

Державною законодавчою політикою визначено основні джерела фінансування закладів вищої освіти державної форми власності – кошти загальнодержавного та місцевих бюджетів, кошти галузей економіки, державних підприємств і додаткові надходження. Додатковими джерелами фінансування є:

- кошти, одержані з інших джерел за надання освітніх послуг відповідно до основної діяльності;
- плата за додаткові освітні послуги;
- плата за наукові дослідження та інші роботи, виконані на замовлення;
- доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, оренди приміщень;
- дотації з місцевих бюджетів;
- кредити і позики банків, доходи від депозитних вкладів тимчасово вільних коштів;
- валютні надходження;
- добровільні внески фізичних та юридичних осіб;
- інші надходження.

Дослідження довело, що основними формами фінансування вищих навчальних закладів за основною діяльністю є державний контракт (замовлення) та угоди з підприємствами, громадянами й іншими особами.

У Законі України "Про вищу освіту" наголошується на необхідності встановлення нормативів фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення вищих навчальних закладів (штатна чисельність співробітників, співвідношення кількості студентів і викладачів, навчальне навантаження викладачів, розміри земельних ділянок, фінансування наукових досліджень, утримання навчальних аудиторій і лабораторій, бібліотек та фондів наукової і навчальної літератури, фінансування капітального будівництва, ремонту та утримання будівель і спортивно-оздоровчих споруд, придбання технічних засобів навчання), диференційованих залежно від статусу, рівня акредитації, типу вищого навчального закладу, напрямів і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців [2].

IV. Висновки

Результати дослідження свідчать про необхідність підвищення фінансової автономії та самостійності ВНЗ. Необхідно розробити такі заходи, щоб у Державному бюджеті фінансування освіти обраховувалося не від національного доходу (10%), як нині, а від ВВП. Це збільшить частку державного фінансування в кошторисі витрат ВНЗ. Вважаємо за доцільне розширити можливості місцевих рад щодо надання фінансової допомоги ВНЗ шляхом створення стипендіальних фондів для мотивування студентів, які здобувають спеціальності, що є пріоритетними для відповідного регіону. Органи місцевої влади могли б фінансувати їх підготовку в додатковому обсязі за кошти місцевого бюджету.

Крім того, з метою налагодження фінансового механізму інвестування освітньої діяльності необхідно активніше залучати до фінансування юридичних осіб – підприємства, організації, установи, підприємців. Реалізація цих пропозицій сприятиме підвищенню ефективності державного фінансування системи вищої освіти в Україні.

Література

1. Закон України "Про освіту" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Закон України "Про вищу освіту" від 17.01.2002 р. № 2984-III із змінами та доповненнями. – К. : Атіка, 2004. – 42 с.
3. Андрущенко В. Модернізація педагогічної освіти України в контексті Болонського процесу / В. Андрущенко // Вища освіта України. – 2004. – № 1. – С. 5–9.
4. Боголіб Т. Принципи управління вузом : монографія / Т. Боголіб. – К. : Знання, КОО, 2004. – 204 с.
5. Бойко Є.М. Сучасний стан та напрямки реформування системи вищої освіти / Є.М. Бойко // Фінанси України. – 2006. – № 11. – С. 46–51.
6. Буковинський В. Фінансове забезпечення діяльності закладів вищої освіти / В. Буковинський // Фінанси України. – 2004. – № 3. – С. 57–66.
7. Вакарчук І. Вища освіта України – європейський вимір: стан, проблеми, перспективи: Доповідь Міністра освіти і науки на підсумковій колегії Міністерства освіти і науки 21 березня 2008 р. / І. Вакарчук // Освіта і управління. – 2008. – Т. 11. – С. 6–20.
8. Верхоглядова Н.І. Управління конкурентоспроможністю вищої освіти в процесі формування людського капіталу : автореф. дис. ... д-ра екон. наук / Н.І. Верхоглядова. – Д., 2005. – 32 с.
9. Каленюк І.С. Економіка освіти / І.С. Каленюк. – К. : Освіта, 2003. – 236 с.
10. Каленюк І. Диверсифікація джерел фінансування освіти / І. Каленюк // Фінанси України. – 2007. – № 11. – С. 120–124.
11. Кремень В.Г. Освіта і наука в Україні – інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізація. Результати / В.Г. Кремень. – К. : Грамота, 2005. – 448 с.
12. Фахова освіта в Україні та її трансформація в умовах переходу до ринкових відносин / [В.І. Куценко, О.А. Кириченко, В.В. Неженцев, В.П. Погребняк, А.Д. Ятченко]. – Х. : Акта, 1996. – 160 с.

УДК 378.014(477)

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ Й АУТОНОМІЇ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

Домбровська С.М.

кандидат історичних наук, доцент
Міжнародний слов'янський університет, м. Харків

Annotation

In the article the results of researches of processes of reformation of higher education in Ukraine are shown, analysed, normative documents, which regulate forming of educational space, and results of height of indexes of higher educational establishments of the state, the processes of improvement of educational process and difficulty with which clashed Ukrainian higher educational establishments.

Анотація

У статті висвітлено результати досліджень процесів реформування вищої освіти в Україні, проаналізовано нормативні документи, які регламентують формування освітянського простору, та результати покращення показників вищих навчальних закладів, процеси вдосконалення навчального процесу та труднощі, з якими зіткнулися українські вищі навчальні заклади.

Ключові слова

Вища освіта, реформа освіти, вищі навчальні заклади.

I. Вступ

Розбудовчі процеси, започатковані в галузі вищої освіти, значно сповільнюються через відсутність узагальненої концепції розвитку системи, теоретико-методологічних основ управління нею з огляду на найновіші досягнення науки, зміну світоглядної парадигми. Процеси, що відбуваються у вищій освіті, призвели до втрати монополії держави на певні ланки функціонування цієї галузі, у сфері вищої освіти виникла принципово нова ситуація. В результаті механізмів, які в минулому забезпечували відносно стійкий стан галузі, перешкоджають її позитивному розвитку. Для галузі вищої освіти стає вкрай необхідним сталий розвиток. Фаза нестабільності завершується або деградацією системи, або формуванням більш досконалих механізмів, які дають змогу ефективніше досягати більш вагомих результатів. Звільнення від консервативних складових, які перешкоджають виходу із кризи, в межах системи вищої освіти зумовлює виникнення нових механізмів, які характеризуються підвищенням рівня самоорганізації та орієнтуються на майбутнє. Зазначимо, що стратегія управління не завжди збігається з основними тенденціями самоорганізації. Між ними нерідко виникає безліч розбіжностей, конфліктів, оскільки історично склалося, що в процесах вітчизняної самоорганізації одним із провідних факторів є держава. В період розбудови суспільства і реформування галузі вищої освіти значне послаблення ролі держави призвело до деструкції стабільності системи.

Вищезазначене дає підстави стверджувати, що в специфічних умовах сьогодення особливої актуальності набуває теоретичне осмислення складних процесів управління

вищою освітою в Україні, що є однією з важливих проблем державного управління. Успішному розв'язанню згаданої проблеми сприятиме наукове обґрунтування нового змісту цієї підсистеми управління, перспектив його розвитку в процесі переходу України до ринкової економіки за умови партнерства між системою освіти, державою, суспільством. В Україні розробка концепції реформування вищої освіти входить до кола наукових інтересів таких визнаних вітчизняних фахівців, як В. Андрущенко, В. Козаков, К. Корсак, В. Кремень, К. Левківський, В. Луговий, М. Степко та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути можливість створення та удосконалення механізмів державного управління в сфері реформування вищої освіти.

III. Результати

Новий механізм управління освітою вимагає розвитку автономії навчальних закладів, яка має виявлятися на основі внутрішнього академічного контролю, зовнішнього контролю, послаблення регламентації всіх видів діяльності освітніх установ за умов виконання ними вимог державних освітніх стандартів.

Усі структурні перетворення у вищій освіті мають відбуватися в процесі інтеграції до європейського та світового освітнього простору.

Як свідчить практика багатьох європейських країн, однією з умов підвищення якості вищої освіти є посилення відповідальності вищих навчальних закладів за результати діяльності шляхом розширення демократичних засад їх функціонування та поглиблення університетської автономії. Водночас очевидним є і те, що ширша автономія вищих навчальних закладів неминуче призведе до більшої залежності їх від громадського контролю, а отже, й громадської підтримки.

Сьогодні автономія університетів в Україні та їхні академічні свободи регламентуються Законом України "Про вищу освіту", який визначає рамки автономії і самоврядування університетів у різних напрямках їхньої діяльності [1].

З урахуванням результатів широкого громадського обговорення Міністерством освіти і науки України було запропоновано остаточну редакцію проекту Закону "Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту»" [4].

Одним із кардинальних кроків забезпечення реальної автономії провідних вищих навчальних закладів стало затвердження Кабінетом Міністрів України Положення про дослідницький університет, проект якого пройшов широке громадське обговорення, при цьому більшість змістовних пропозицій зацікавлених сторін було враховано.

Критеріями діяльності таких університетів у більшості країн світу є наявність ваго-

мих наукових фундаментальних досліджень і прикладних розробок, зорієнтованих на створення і реалізацію високих технологій та інноваційний сектор в економіці, науці і техніці, наявність масштабної системи підготовки наукових кадрів за широким спектром спеціальностей, високий професійний рівень наукових та науково-педагогічних працівників, високий рівень інформаційної відкритості та інтеграції в міжнародну систему науки і освіти, здатність до формування інтелектуально наповненого інноваційного середовища, прагнення до лідерства у науковій та освітній діяльності на рівні регіону, країни, світу.

Велике значення для реалізації принципів автономії має подальший розвиток вищими навчальними закладами принципів громадського самоуправління.

За роки незалежності в Україні накопичено досвід функціонування систем громадської участі в управлінні вищою освітою. Головні роль серед них, безумовно, відіграють асоціації вищих навчальних закладів, ради ректорів і директорів вищих навчальних закладів, Громадська колегія при МОН та Громадська рада з питань вищої освіти при департаменті вищої освіти як відкриті системи, що активно взаємодіють з освітнім середовищем [3].

Але радикальні перетворення, які відбуваються у вищій освіті, ставлять нові завдання.

Передусім це можливість громадськості відповідально та результативно впливати на освітню політику, визначати головні пріоритети забезпечення якості вищої освіти.

Сьогодні державна політика у сфері вищої освіти повинна мати чітку скерованість на глобальний контекст всесвітніх перетворень. Необхідно чітко усвідомлювати, чому ми повинні реформувати діяльність вищих навчальних закладів і якою має стати роль держави та громадськості.

Необхідно переглянути співвідношення в управлінні освітньою сферою між державними та громадськими складовими. Значною мірою цьому сприяє створення Спільки ректорів державних вищих навчальних закладів України.

Таким чином, реформування вищої освіти має і надалі бути спрямоване на розширення можливості громадян здобувати освіту у вищих навчальних закладах усіх рівнів акредитації та форм власності, підвищення ефективності їх діяльності та якості підготовки фахівців. Необхідно вдосконалювати механізм управління та фінансування, забезпечити інтеграційні процеси з іншими ланками освіти.

Розвиток вищої освіти має скеровуватися на забезпечення як потреб держави, так і потреб регіонів, сприяти підвищенню рівня економічної активності громадян.

На часі подальше удосконалення системи універсального доступу до вищої освіти. Мережа вищих навчальних закладів має бути трансформована на загальнодержавному і регіональному рівнях таким чином, щоб іти назустріч усім, хто бажає здобути вищу освіту, маючи для цього відповідні можливості та якісні показники.

У цьому контексті державно-громадське управління вищою освітою має бути спрямоване на подальшу демократизацію діяльності державних органів управління освітою та розвиток самоврядних асоціацій вищих навчальних закладів.

У сучасних умовах розвиток освіти перестає бути виключно справою держави, а стає полем багатоаспектної партнерської взаємодії центральних і регіональних державних органів з органами місцевого самоуправління, студентами та їх сім'ями, державними й недержавними освітніми закладами, педагогами, потенційними роботодавцями, громадськими об'єднаннями.

Демократизація управління освітою реалізується, перш за все, у залученні до цього процесу різних соціальних груп населення (викладачів, студентів, представників бізнесу та ін.).

Результатом модернізації управління системою вищої освіти має стати розробка й впровадження відкритої моделі, побудованої на принципах поєднання централізації та децентралізації, активного залучення всіх зацікавлених сторін до управління освітою, поєднання внутрішньої самооцінки вищих навчальних закладів і зовнішньої оцінки їх діяльності незалежними організаціями та експертами [2].

Звідси необхідність формування державно-громадських органів управління системою вищої освіти на рівні вищих навчальних закладів, здатних формувати пропозиції щодо подальшої стратегії реформування та удосконалення системи вищої освіти, проводити незалежну експертизу діяльності системи, визначати соціальне замовлення вищої освіти, здійснювати контроль за діяльністю державного апарату. Глобалізаційні процеси поставили також на порядок денний питання про нову філософію освіти, засновану на збереженні національної самоідентичності в оптимальному поєднанні з інтеграцією у світовий освітянський простір.

У цьому контексті безперечно головна роль відводиться університетам, як генераторам різноманітних моделей розвитку вищої освіти, осередкам регіонального та транснаціонального співробітництва; розробникам новітнього змісту освіти, нових технологій навчання, прогресивних управлінських рішень.

Особливо це стосується національних університетів, де, у першу чергу, мають створюватися центри з вивчення питань розвитку вищої освіти, порівняльного аналізу сучасних систем вищої освіти, розробки

питань автономії, взаємодії суб'єктів державного і недержавного секторів вищої освіти.

Відомо, що для України курс на Євроінтеграцію є пріоритетним.

І тут ще одне завдання для університетів – знаходити оптимальний баланс між глобальними факторами і місцевою складовою освітніх та культурних цінностей, реалізувати принципи академічної свободи, автономії.

Потрібні нові підходи і формули фінансування вищої освіти, які базуються на новаторських принципах консолідованої участі різних джерел фінансування: громадських (державний і місцеві бюджети), приватних, комерційних (банківські позики), міжнародних організацій і фондів.

Глобальною залишається проблема захисту національного ринку освітніх послуг. Одним із ключових питань є забезпечення якості вищої освіти та державних стандартів у відповідній сфері.

Підвищення рівня відповідності вищої освіти вимогам сучасності, а також реалізація освітньої політики в сфері якості професійної підготовки можливі тільки з урахуванням функції сучасної школи як соціального інституту. Його функція проявляється в оновленні соціальних цінностей і норм за рахунок відпрацювання нових та переймання прогресивних цінностей зі світового освітнього досвіду, адекватних соціально-історичним умовам України.

Перехід до компетентного підходу при розробці державних освітніх стандартів вищої освіти є своєчасним і необхідним, оскільки інтегральне оцінювання якості підготовки випускника може бути найбільш повним тільки при визначенні його компетентності в обраній сфері професійної діяльності.

Використання компетентного підходу при розробці державних освітніх стандартів вищої освіти вимагає зміни поглядів на структуру, форму й зміст оцінювальних і діагностичних засобів для підсумкової державної атестації випускників за напрямками підготовки, а також на організацію управління якістю підготовки фахівців. Терміновим завданням вищої освіти є розробка нормативних вимог до професійної освіти на основі Національної рамки кваліфікацій, адаптованої до Європейської рамки кваліфікацій, які обумовлюються суспільним поділом праці, професійно-важливими якостями фахівця, а також потребами суспільства в професійних кадрах на майбутнє [4].

Розробка Національних рамок і системи кваліфікацій може бути здійснена тільки за безпосередньої активної участі соціальних партнерів. Це забезпечить зв'язок вищої освіти й підготовки кадрів з ринком праці та реальними потребами економіки.

IV. Висновки

Таким чином, з метою подальшого розвитку вищої освіти України необхідно: прийняти Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про вищу освіту" та розробити ряд нормативних актів та положень щодо його реалізації; здійснити заходи щодо оновлення стандартів вищої освіти, методичного забезпечення та форм організації навчального процесу, адже модернізація завжди починається із прийняття нової законодавчої бази, яка має тенденцію змінюватися не рідше ніж один раз на два роки, а то й щорічно. Нова модель управління освітою є відкритою і демократичною. У ній органічно поєднуються засоби державного впливу з громадським управлінням. Відкритість системи передбачає розширення управлінських можливостей громадської думки, меншу залежність управління від впливу конкретних посадових осіб. Вона змінює навантаження, функції, структуру й стиль центрального і регіонального управління якістю освіти: контроль і пряме втручання у навчальний процес мають поступитися місцем гнучкості, дієвості рішень, науково-методичним, прогностичним, експертним, інформаційним та іншим функціям.

Література

1. Збірник нормативних документів щодо організації навчального процесу у вищих навчальних закладах: проект / М-во освіти і науки України ; [за заг. ред. В.Д. Шинкарука ; уклад.: Л.О. Омеленович та ін.]. – К., 2008. – 199 с.
2. Луговий В.І. Управління освітою : навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності "Державне управління" / В.І. Луговий. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.
3. Національна доктрина розвитку освіти // Освіта. – 2002. – 24 квітня–1 травня.
4. Основні засади розвитку вищої освіти України в контексті Болонського процесу (документи і матеріали 2003–2004 рр.) / [за ред. В. Кременя ; авт. кол.: М. Степко та ін.]. – Т. : Вид-во ТДПУ ім. В. Гнатюка, 2004. – 147 с.

УДК 351.77

МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

Заколюдажна М.О.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The features of forming of unique medical space of the Ukraine, indexes of financing of state guarantees from a health protection, structure of the state system of health protection of the Ukraine, dynamics of charges on a health protection Ukraine, main tasks of alteration industry of health protection in the Ukraine are examined in the article.

Анотація

У статті досліджено особливості формування єдиного медичного простору України, показники фінансування державних гарантій з охорони здоров'я, структуру державної системи охорони здоров'я, динаміку видатків на охорону здоров'я, головні завдання перебудови галузі охорони здоров'я в Україні.

Ключові слова

Система, охорона здоров'я, фінансування, видатки, бюджет, валовий внутрішній продукт, амбулаторії, медичні послуги.

I. Вступ

На сучасному етапі інтеграції України до Європейського Союзу реальним стає запровадження нашої державою стандартів демократії й цивілізованого, соціально орієнтованого господарства. В таких умовах українські системи охорони здоров'я та освіти орієнтуються на досягнення сучасного світового рівня, оновлення змісту, форм і методів діяльності, організаційних засад побудови і функціонування, зміцнення здоров'я українського народу, примноження інтелектуального потенціалу України, збільшення внеску в розвиток економіки, науки, освіти, культури країни й добробуту народу.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити механізми фінансування системи охорони здоров'я України.

III. Результати

В Україні здійснюється глобальна адміністративна реформа, головна мета якої – поетапне створення такої системи державного управління, яка б забезпечила становлення України як правової держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії. Так, сутність, методологічні засади, історію розвитку та особливості впровадження нової парадигми державного управління в різних галузях народного господарства розкрито в працях В. Бакуменка, З. Гладуна, В. Князева, В. Куйбіди, В. Лугового, В. Майбороди, С. Майбороди, Н. Нижник, В. Рижих, Г. Ситника, Ю. Сур-

міна, В. Токовенко, В. Троня, О. Черниш, Т. Чернишенко, Ю. Шарова та ін.

На важливості наукового пошуку щодо різних складових державної політики України в галузі охорони здоров'я наголошують дослідники цієї проблеми М. Білинська, О. Біловол, С. Бугайцов, Ю. Вороненко, Ю. Гайдаєв, М. Голубчиков, Т. Грузева, А. Зіменковський, Д. Карамішев, Б. Криштопа, В. Лехан, В. Лобас, В. Москаленко, А. Нагорна, В. Пасько, М. Поліщук, В. Пономаренко, Я. Радиш, В. Скуратівський, Г. Слабкий, І. Солоненко, В. Таралло, В. Чебан, О. Черниш, О. Шаптала, М. Шутов, Н. Ярош та ін., які підкреслюють, що початок ХХІ ст. має стати епохою формування власної моделі розвитку системи охорони здоров'я України, заснованої на рівних можливостях громадян і верховенстві права, розвитку підприємницької діяльності в галузі, застосуванні ефективних механізмів її державного регулювання.

Системний аналіз основних нормативно-правових актів, звітної документації та урядових рішень [2; 3], серед яких глибоким змістом і конкретністю вирізняється "Міжгалузева комплексна програма "Здоров'я нації" на 2002–2011 рр." [5], – дає підстави вважати, що стратегією державного управління галуззю є подолання гострих структурних диспропорцій в охороні здоров'я й використання внутрішньосистемних джерел економії з метою забезпечення відповідного рівня соціальних гарантій для населення. Враховуючи обмежені економічні умови в державі, з метою максимального й ефективного використання наявних медичних ресурсів, на думку Я. Радиша [7], можливим напрямом внутрішньої перебудови національної системи охорони здоров'я для забезпечення успішної реалізації державної політики в галузі є формування єдиного медичного простору України – нової парадигми розвитку системи охорони здоров'я, в якому приватний сектор відповідної галузі посідатиме важливе місце.

Отже, головна мета формування та практичної діяльності єдиного медичного простору України – цілеспрямоване, спеціально організоване нагромадження ресурсного потенціалу країни для якісної та ефективної реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я.

Важливою передумовою становлення, розвитку та забезпечення життєздатності єдиного медичного простору є результативне державне управління охороною здоров'я, що теж є

досить складною соціальною системою, яка перебуває у стані постійних динамічних змін.

Розглянувши дослідження М. Білинської та Я. Радиша [1; 7] ресурсів єдиного медичного простору України, основним завданням яких є реалізація державної політики в галузі охорони здоров'я, зупинимось на структурно-функціональному аналізі його складових.

Системний аналіз офіційних урядових документів, статистичних показників та літературних джерел дає підстави стверджувати, що державна система охорони здоров'я України має потужний потенціал лікувально-профілактичних закладів. Структура державної системи охорони здоров'я України представлена на рисунку.

Як стверджують професори В. Москаленко, Я. Радиш [6; 8] та інші українські дослідники, на початок 2000 р. в системі МОЗ України функціонувало 6429 закладів, що надавали амбулаторно-поліклінічну допомогу, в тому числі 2702 у складі лікарень різного типу, 494 диспансери, 2738 самостійних поліклінік і амбулаторій, 176 лікарських оздоровлунків, 319 стоматологічних поліклінік. Порівняно з 1998 р. на 3,9% зросла кількість самостійних поліклінік і амбулаторій. Їх планова потужність з року в рік зростає і в 1999 р. становила 873 246 відвідувань за зміну, або 177 на 10 тис. населення. Впродовж 2000 р. було відкрито 86 сільських лікарських амбулаторій.

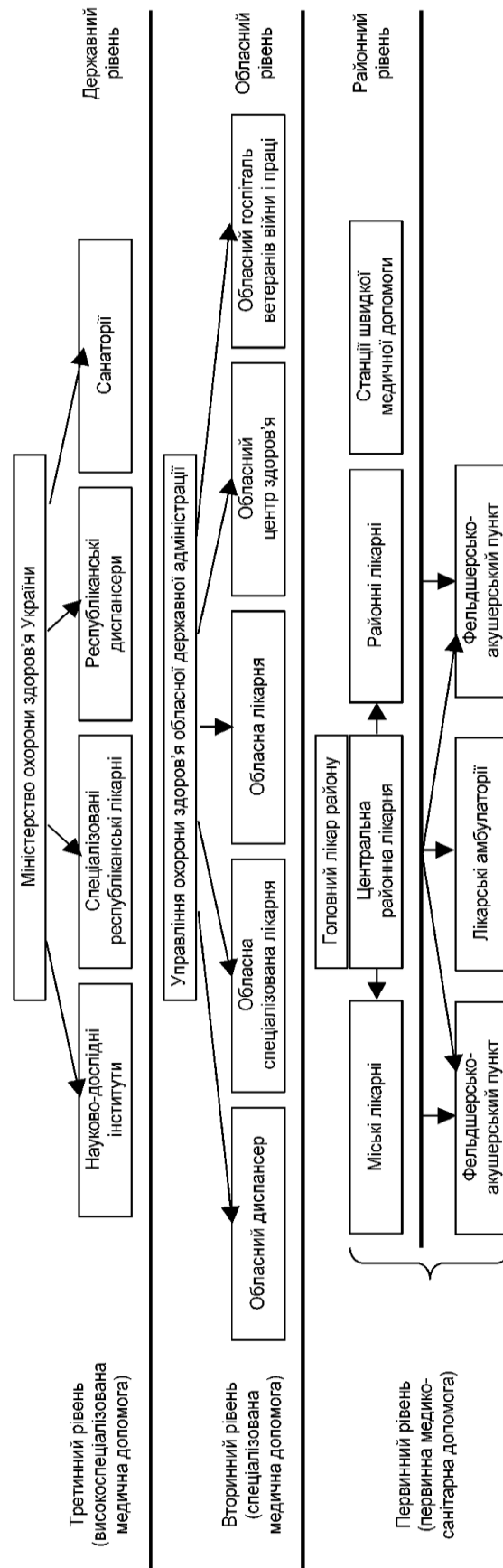


Рис. Структура державної системи охорони здоров'я України [8]

Держава та регіони

Сьогодні ні у кого не викликає сумніву твердження про те, що здоров'я потребує значних інвестицій. А проведений нами системний аналіз наукових джерел свідчить, що практично для всіх економічно розвинутих країн характерне значне і неухильне зростання видатків. Так, порівняно з 1971 р. майже в усіх європейських країнах збільшились видатки на охорону здоров'я. Найбільшу частку видатків у 2003 р. мали Німеччина – 10,5% від ВВП та Швейцарія – 10,4%, тоді, як у 1971 р. у названих країнах цей показник становив 6,8 та 5,3% від ВВП, відповідно.

У середньому країнами Європейського Союзу витрачається на охорону здоров'я близько 7–8,5% від ВВП. Це відповідає вимогам ВООЗ, згідно з якими, для забезпечення життєздатності галузі необхідно спрямовувати на її розвиток як мінімум 6,5% від ВВП.

Таким чином, наведені вище показники фінансування державних гарантій з охорони здо-

ров'я країн світу показують, що навіть високорозвинуті держави зі сталою економікою використовують декілька джерел залучення коштів.

Згідно з рекомендаціями експертів ВООЗ, ефективне фінансування галузі охорони здоров'я може бути досягнуто за рахунок чотирьох основних джерел: перших двох – державних (обов'язкове страхування і фінансування із загальнодержавних фондів) та двох інших – приватних (плата за медичні послуги та добровільне страхування).

Така практика фінансування поширюється практично на всі країни ЄС, де співвідношення державного і приватного секторів фінансування визначається рівнем економічного розвитку країни.

Видатки на охорону здоров'я в Україні за рахунок усіх джерел фінансування впродовж 1996–2004 рр. зростали значно повільнішими темпами, ніж відбувалося зростання ВВП (див. табл.).

Таблиця

Динаміка видатків на охорону здоров'я в Україні [4]

Показники	Видатки							
	2001 р.		2002 р.		2003 р.		2004 р.	
	млн грн	% від запланованого	млн грн	% від запланованого	млн грн	% від запланованого	млн грн	% від запланованого
Видатки на охорону здоров'я МОЗ (усього)	9 196,7	98,4	3 410,3	89,1	3 753,6	95,7	4 107,4	96,0
у тому числі:								
- із державного бюджету;	394,1	90,2	129,5	44,2	135,8	51,4	299,8	91,3
- із місцевих бюджетів;	8 802,6	98,8	3 280,7	92,3	3 617,0	88,7	3 723,9	96,0
- відомчі заклади охорони здоров'я	487,2	91,8	–	–	233,2	74,2	211,5	82,5
Усього	9 683,9	98,8	3 410,3	89,1	3 986,8	85,0	4 280,5	96,0

Тому частка загальних видатків на охорону здоров'я в структурі ВВП знизилась, незважаючи на те, що абсолютна величина бюджетного фінансування в країні зростає.

Між тим, такі серйозні чинники, як зростання видатків на охорону здоров'я, а отже, і потреба в їх стримуванні, зміна поглядів на очікування громадян щодо охорони здоров'я і медичного забезпечення та обмеженість ресурсів у галузі охорони здоров'я впливають на можливість перебудови галузі охорони здоров'я України. Необхідно особливо наголосити на тому, що вказані вище чинники справляють свій вплив на фоні соціальних та інтелектуальних змін усередині самої системи охорони здоров'я, що, в свою чергу, призводить до необхідності пошуків соціального консенсусу в підходах до перебудови відповідної галузі.

Одним із проявів соціальних змін усередині системи охорони здоров'я є динаміка показників кількості медичних кадрів та ліжкового фонду галузі.

Останніми роками спостерігається як зменшення кількості лікарів середнього медичного персоналу, так і зниження забезпеченості населення України лікарняними ліж-

ками. Варто підкреслити той факт, що впродовж 1990–2006 рр. загальна кількість лікарняних закладів скоротилася з 3,9 тис. у 1990 р. до 2,9 у 2006 р. Звертає на себе увагу і зменшення кількості лікарняних ліжок у перерахунку на 10 тис. населення.

На фоні зменшення кількості лікарняних ліжок у перерахунку на 10 тис. населення України помітно зростає показник його забезпеченості амбулаторно-поліклінічними закладами.

Фінансування системи медичного обслуговування в Україні настільки швидко й різко скоротилося (за період з 1990 по 2000 рр. загальний рівень фінансування охорони здоров'я скоротився майже у 9 разів), що багато лікарень і поліклінік для виживання в таких умовах вимушені були пропонувати населенню платні медичні послуги. Крім того, недостатнє фінансування галузі охорони здоров'я в Україні призвело до скорочення обсягів і зниження якості медичної допомоги, погіршення стану громадського здоров'я, зменшення чисельності населення (з 52 млн у 1990 р. до 45,850 млн у серпні 2010 р.) і трудового потенціалу держави.

За таких умов головним завданням перебудови галузі охорони здоров'я в Україні є реорганізація системи її бюджетного фінансування, яка б дала змогу інтегрувати галузь у фінансові потоки розширеного відтворення, збалансувати поєднання бюджетних і позабюджетних джерел, сприяла залученню коштів із певною децентралізацією фінансів галузі на користь територіальних медичних програм, розширяла права регіонів, місцевих органів влади і трудових колективів у нагромадженні та використанні ресурсів охорони здоров'я.

IV. Висновки

На сьогодні головним завданням державного управління охороною здоров'я України є реорганізація системи бюджетного фінансування галузі, яка б дала змогу: інтегрувати медицину у фінансові потоки розширеного відтворення; збалансувати бюджетні і позабюджетні джерела залучення коштів з певною децентралізацією фінансів галузі на користь територіальних медичних програм; розширити права регіонів, місцевих органів влади і трудових колективів щодо накопичення та використання ресурсів галузі охорони здоров'я.

Література

1. Білинська М.М. Державне управління галузевими стандартами в умовах реформування вищої медичної освіти в Україні : монографія / М.М. Білинська. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 248 с.
2. Закон України "Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємства в Україні" від 21.12.2000 р. № 2157-III.

3. Здоров'я населення та діяльність галузі охорони здоров'я України в 1999–2002 роках : статистично-аналітичний довідник / [гол. ред. А.В. Підаєв, відп. ред. М.В. Голубчиков]. – К. : Полімед, 2003. – 252 с.
4. Карамішев Д.В. Фінансування охорони здоров'я : навч. посіб. для слухачів заочної форми навчання за спеціальністю "Державне управління" та спеціальністю "Управління охороною здоров'я" / Д.В. Карамішев, А.С. Немченко, О.С. Вашев. – Х. : Магістр, 2004. – 76 с.
5. Міжгалузева комплексна програма "Здоров'я нації" : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 10.01.2002 р. № 4. – К., 2002.
6. Москаленко В.Ф. Підсумки законодавчої діяльності у галузі охорони здоров'я України / В.Ф. Москаленко // Проблеми медичної науки та освіти. – 2002. – № 2. – С. 5–11.
7. Радиш Я. Єдиний медичний простір України – нова парадигма розвитку національної системи охорони здоров'я / Я. Радиш // Державна політика з охорони громадського здоров'я в Україні : навч. посіб. / [за ред. І.М. Солоненка, Л.І. Жаліло]. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – С. 64–77.
8. Радиш Я. Проблеми державного управління охороною здоров'я в Україні / Я. Радиш, В. Лехан, С. Крюков // Вісник НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 182–188.

УДК 323.91

УКРАЇНЬСКА НАЦІОНАЛЬНА ІДЕЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ: СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ НОВОЇ МОДЕЛІ

Карлова В.В.

кандидат наук з державного управління, доцент
Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

Annotation

The article analyzes the conceptual approaches to defining the national idea, it turns out the substance and the content of general national idea of modern Ukraine and it justifies its formation problems.

Анотація

У статті проаналізовано концептуальні підходи до визначення національної ідеї, визначено сутність та зміст загальнонаціональної ідеї сучасної України, обґрунтовано проблеми її формування.

Ключові слова

Нація, національна ідея, національна самосвідомість, громадянська нація, етнокультурна нація, національна держава.

I. Вступ

Національно-державне будівництво в сучасній Україні відбувається за умов, коли в суспільстві нечітко визначені політичні, економічні, духовні орієнтири його розвитку. Можна скільки завгодно на найвищих щаблях влади вести розмови про модернізацію, консолідацію, євроінтеграцію, але всі зусилля виявляться марними, якщо управлінські рішення будуть позбавлені ідейного наповнення. Для того, щоб Україна дійсно стала правовою, демократичною, соціально згуртованою європейською державою, потрібна нова доктрина суспільного розвитку, нова цементуюча основа – загальнонаціональна ідея, яка була б здатна об'єднати всі еле-

менти соціуму в єдине ціле і стала б духовним стрижнем суспільства, важливим чинником зміцнення національної самосвідомості, просування державотворчих процесів.

Різні аспекти української національної ідеї досліджуються у працях відомих вітчизняних учених, таких як: В. Бебик, І. Бичок, С. Вовканич, С. Гелей, М. Головатий, В. Горський, Я. Грицак, Я. Дашкевич, В. Жмир, М. Жулинський, О. Забужко, В. Іванишин, Ф. Канак, В. Кафарський, Ф. Кирилюк, А. Колодій, І. Кресіна, В. Лизанчук, В. Лісовий, І. Макаровський, С. Макарчук, В. Медведчук, В. Мороз, Л. Нагорна, В. Ребкало, Ю. Римаренко, М. Розумний, В. Сергійчук, М. Томенко, А. Фартушний, А. Черненко, Л. Шкляр, О. Шморгун та ін.

Віддаючи належне теоретичній і практичній значущості праць зазначених учених, варто зауважити, що у вітчизняній науці малодослідженим аспектом залишається формування національної ідеї у контексті сучасних націєдержавних проблем.

II. Постановка завдання

Мета статті – охарактеризувати сутність, зміст нової моделі національної ідеї в сучасній Україні та проаналізувати проблеми її формування.

III. Результати

Необхідно зазначити, що у науковій літературі немає загальноприйнятого визначення поняття “національна ідея”, існують різні підходи до його розуміння, у межах яких висувуються певні методологічні принципи дослідження, критерії формулювання та умови реалізації зазначеного феномену. Сучасні дослідники розглядають національну ідею з філософського, історичного, культурологічного, політологічного та інших поглядів. Саме цим власне й обумовлюється існування широкого діапазону різнотлумачень, інколи навіть суперечливих, зазначеного поняття. Так, зокрема, в енциклопедії “Вікіпедія” національна ідея визначається як акумулятор прогресивних національних програм, політичних ідей, гасел, цінностей, рушій національного прогресу, основа національно-визвольних рухів, національної самосуверенізації [6]. На думку Ф. Канака, національна ідея – це спільна мета і довгострокова стратегія розвитку суспільства, ядро, навколо якого інтегрується поліетнічна або моноетнічна спільнота [2, с. 43]. Інший дослідник М. Михальченко визначає цей феномен як основу ідеології розбудови держави, ідею, яка відображає головний національний інтерес і задає розвиткові країні оптимальний напрям в сьогоденні і на майбутнє [3, с. 10]. Відомий український вчений М. Попович стверджує, що національна ідея – це суспільний проект загальнонаціонального масштабу, невід’ємною частиною якого є певне уявлення про об’єктивне

становище нації, її цінності й проблеми, а також про загальнонаціональні цілі та шляхи їх досягнення [4, с. 6]. Національна ідея – це мета, мотивація й оцінка діяльності нації, елемент суспільної свідомості громадян, формула їх поведінки, відповідальність за суспільство та державу, схема розподілу власності, влади та інформації, правила взаємодії громадян, громадянського суспільства та владної і політичної еліти [5, с. 417].

Національну ідею також визначають як: чітко сформульований спільний інтерес абсолютної більшості громадян, який об’єднує їх на шляху до спільної мети; фундаментальну ідею, за допомогою якої досягається єдність дій різних соціальних груп суспільства; інтегративний чинник суспільного життя країни; гласний договір між громадянином і державою про взаємні обов’язки та гарантії, принципи особистого та суспільного життя; багатоаспектне, багатогранне поняття, що акумулює фундаментальні цінності та інтереси, які сприяють об’єднанню всіх чи більшості населення країни незалежно від етнічної приналежності, соціального положення в єдину поліетнічну спільноту.

Виходячи з аналізу наведених тлумачень національної ідеї, можна погодитися з тим, що поняття “національна ідея” означає важливу для суспільства ідею, щодо якої існує згода більшості громадян, або таку, що здатна отримати підтримку більшості громадян, а отже, яка сприяє громадянському єднанню на шляху її втілення в життя.

У контексті окресленої проблеми на особливу увагу заслуговують наукові підходи до визначення національної ідеї, що тісно пов’язані з концептуальним визначенням базового поняття “нація”. Саме від того, які з об’єднувальних цінностей (політичні, економічні, культурні, релігійні, правові) вважаються суттєвими стосовно певної нації, значною мірою залежить сутність і змістовне наповнення національної ідеї. Варто зазначити, що серед відомих теорій нації – політичної, психологічної, культурологічної, історико-економічної, етнічної, провідними вважаються розуміння нації як етнокультурної спільноти – етнічної (етнополітичної) нації та як нації співгромадян – політичної нації.

До політичних націй відноситься, насамперед, американська нація, що утворилася з вихідців зі всього світу – представників різних етносів, рас, які могли об’єднатися у єдину спільноту на основі громадянських цінностей, соціального договору, оскільки історичних і культурних на момент створення США практично не було як таких. Як відомо, процес історичного розвитку автохтонів – індіанців був перерваний інтенсивною колонізацією, у ході якої вони фактично були винищені і тому в силу своєї малочисельності та інших чинників не могли стати дер-

жавоутворювальним етносом. Тому цілком логічним є ґрунтування американської національної ідеї на політичній інтеграції та раціональності, цінностях демократії.

Трактування нації як етнокультурної спільноти походить із Німеччини, яке згодом поширилось на слов'янські народи. В цій країні в добу пізнього Середньовіччя не склалася централізована держава й існувало безліч дрібних німецьких держав, тому при осмисленні змісту поняття “нація” основна увага акцентувалася не стільки на політичних складових, а передусім, культурі, мові, традиціях. Саме ці цінності слугували передумовою та обґрунтуванням об'єднання німецьких земель у єдину державу, наповнювали змістом національну ідею. У XVIII – першій половині XIX ст. не було своєї державності й у слов'ян (за винятком Росії), тому в слов'янських народів поняття “нація” часто ототожнювалося з поняттям “етнос” як культурно-психологічної та природно-біологічної спільноти і слугувало обґрунтуванням для утворення власних національних держав.

Становлення політичних націй у Європі відбувалося у спосіб, коли певна етнічна нація, як найбільш чисельна, корінна спільнота, ставала провідною у національному русі, об'єднуючи навколо себе національні меншини у єдиному політичному самовизначенні. Ця “провідна” етнічна нація (“національна більшість”, “титульна нація”) домагалася, щоб окремі елементи її етнокультури – мова, державні символи тощо – стали основою, яка об'єднує всі етнічні групи в одну політичну спільноту – “політичну націю”. Такими титульними етнічними націями стали: поляки у Польщі, французи у Франції, німці в Німеччині, іспанці в Іспанії. Отже, європейські держави збудували свої громадянські й політичні цінності на культурно-історичному підґрунті. Подібним шляхом має формуватися і політична нація в Україні – навколо титульного українського етносу, який на своїй етнічній території становить переважну більшість від загальної чисельності населення країни.

До здобуття Україною незалежності українська національна ідея мала переважно етнічне забарвлення й обґрунтовувала створення власної держави для титульної, української нації. В цьому плані вона була ефективною формою групової солідарності в умовах боротьби за державність. Після здобуття державної незалежності мобілізаційна здатність етнічної ідеї відчутно зменшилася, оскільки змінилися завдання – потрібно вже не здобувати, а розбудовувати Українську державу. Настав час формування нової загальнонаціональної мети, нового змісту національної ідеї, яка б виконала свою інтеграційну роль, з одного боку, в процесі становлення національної самосві-

домості, а з іншого – в самоорганізації політичної нації, і змогла консолідувати суспільство у важких умовах перехідного етапу розвитку держави від радянського тоталітарного режиму до демократії.

Однак, вироблення власної моделі національної самоорганізації виявилось складним завданням для нації, яка довгий час була бездержавною і розділеною. Остаточного це питання не розв'язане і сьогодні внаслідок дії нових ускладнювальних чинників – високого рівня поляризації українського суспільства, амбівалентності ціннісних і різноспрямованості зовнішньополітичних орієнтацій. Крім того, істотно затьмарює картину формування української ідеї в суспільній свідомості ототожнення її чи то з українським радикальним націоналізмом, чи то з національною ідеологією.

Необхідно зазначити, що в українському науковому та експертному середовищі не припиняються дискусії з приводу нової моделі національної ідеї сучасної України. Науковці, політичні діячі, політологи, аналітики сперечаються щодо її змісту, висувують власне бачення її складових, смислів, які вона має нести задля консолідації нації, просування країни вперед, визначення державної мети і стратегії її досягнення.

На наше переконання, в поліетнічній Українській державі національна ідея не може бути ідеєю лише одного титульного етносу. Вона має бути загальнонаціональною ідеєю, спрямованою на об'єднання всіх громадян країни – представників титульного українського етносу та етнічних меншин, які вважають Україну своєю батьківщиною і під час референдуму 1991 р. виявили волю належати до українського народу – в єдину політичну націю. Національна ідея в поліетнічному і полікультурному суспільстві, зазначає М. Попович, може утвердитися лише тоді, коли в ній погоджено інтереси і цінності всіх її етнокультурних складових. Вона виростає з інтересів і цінностей однієї, титульної нації, але на основі передової сучасної культури і загальнолюдських цінностей можливе гармонійне поєднання всіх соціальних, національних і політичних інтересів у такому оптимальному балансі, який був би прийнятний для всіх гуманних національних традицій. Тільки на такому балансі може ґрунтуватися ефективна і приваблива національна ідея. Лише за умови, якщо погоджено майбутнє, можна знайти шляхи до погодження минулого [4, с. 19].

Виходячи із зазначеного, в розробці національної ідеї сучасної України необхідно спиратися на громадянську й етнокультурну концепції нації, оскільки ігнорування будь-якої з них буде мати негативні наслідки для загальної ситуації в національній сфері, у питаннях державного будівництва. Нова

модель національної ідеї, по суті, має бути інтегративною, загальнонаціональною ідеєю, яка базується на ідеї консолідації нації як соціально-етнічного і політичного, а не суто етнічного утворення і виступає як консолідуюча сила у всіх питаннях розбудови держави.

Включення в загальнонаціональну ідею України системи цінностей громадянської нації сприятиме внутрішній безпеці і стабільності суспільства. Формування української політичної нації як нації співгромадян, як міжетнічної спільноти сприятиме мінімізації протиріч, конфліктів інтересів етнічних груп, матиме позитивний вплив на ідентифікацію всіх громадян країни, незалежно від їх етнічної приналежності, зі своєю батьківщиною – Україною. Громадянський патріотизм, високий моральний дух мають стати реальними атрибутами української політичної нації, реальною соціальною і політичною силою. Важливим результатом формування націєтворчого процесу має стати зріле громадянське суспільство.

Українська політична нація за своїм характером не є емігрантською, подібною до тих, що існують в США, Австралії та деяких інших країнах. Нація в Україні має виразні етнічні й історичні корені, які пов'язані з українським титульним етносом, завдяки історичній ініціативі і тривалій політичній боротьбі якого утворилася незалежна Українська держава. Тому загальнонаціональна ідея має виходити із логіки історії, менталітету українського народу, національної культури і спиратися на загальнолюдські цінності. Цей аспект має принципове значення для обґрунтування історичної і культурної спадкоємності української національної ідеї.

Виходячи із зазначеного, в основу загальнонаціональної ідеї сучасної України мають бути закладені такі базові принципи:

- 1) український етнос є титульним, державоутворювальним етносом, який разом з іншими етносами, що мешкають в Україні і вважають її своєю Батьківщиною, складає єдине нерозривне тіло української політичної нації;
- 2) поліетнічність і поліконфесійність України, розуміння кожного етносу й кожної конфесії як "співтворців" Української держави;
- 3) узгодження загальнонаціональних цінностей та інтересів із загальнолюдськими, з одного боку, і з цінностями та інтересами соціальних та етнічних груп суспільства – з іншого;
- 4) толерантність і взаєморозуміння, діалог культур;
- 5) громадянський патріотизм.

У контексті окресленої проблеми важливим є розуміння того, що національна ідея має подвійний характер: з одного боку, це певна концентрована базова ідея, а з іншого – в розгорнутому вигляді вона являє собою сукупність ідей, оскільки реально на цю ба-

зову ідею як на стрижень нанизуються духовно-культурні, економічні, соціальні, політичні та інші ідеї. Із цього приводу М. Михальченко зазначає: "Оскільки існують національні інтереси в політичній, економічній, культурній, побутовій сферах, то національна ідея може існувати в складній синтезній формі як національна (державницька) ідеологія і в простих формах – ідея етнічна, зовнішньополітична, культурна і таке ін., які теж є достатньо концептуальними і комплексними" [3, с. 93].

До структури сучасної загальнонаціональної ідеї, насамперед, мають входити компоненти, які забезпечують суверенітет нації, її політичну, культурну незалежність і самобутність, збереження у глобалізованому світі. Суто національними завданнями є збереження і розвиток української культурної спадщини, національної мови, підтримання гуманних національних традицій, обстоювання міжнародних економічних і політичних інтересів нації.

Але є й інші складові – загальнодемократичного, соціального характеру, які водночас набувають специфічно національного формулювання. Як загальнонаціональна мета, як далека стратегія колективної дії, національна ідея України полягає в досягненні суспільством високого загального добробуту, у якому були б захищені основні права і свободи людини, досягнута соціальна справедливість, індивідуальна ініціатива та особиста відповідальність поєднувалися з принципом солідарності. Визначальною засадою української мрії має сьогодні стати її соціально-економічний зміст – заможне благополуччя всіх громадян України і шляхи його досягнення.

Таким чином, загальнонаціональна ідея сучасної України має усвідомлюватися як синтез ідей державності, патріотизму й солідарності, консолідації поліетнічної і полікультурної нації, формування дієздатного громадянського суспільства. Цементуючою основою національної ідеї мають бути: мирне співіснування, соціальна стабільність, міжнаціональна і міжконфесійна злагода, компроміс і терпимість, протидія регіональному сепаратизму і клановості. У суспільстві мають утвердитися духовні цінності, засновані на загальнолюдських нормах моралі, національних традиціях, які виховують громадянську відповідальність і патріотизм, ідея "Україна – наша спільна Батьківщина, наш спільний дім".

Виходячи із зазначеного, загальнонаціональна ідея сучасної України може бути сформульована як побудова незалежної, демократичної, соціальної, політично стабільної держави, яка ґрунтується на національній єдності, соціальній справедливості, економічному добробуті людей. Національна ідея має виконати ряд завдань, що логічно випливають з її змісту, а саме: визначити місце нації у глобальному світовому прос-

торі, її історичне призначення; обґрунтувати джерела виникнення, її головні ознаки та етнокультурні особливості; окреслити загальну стратегію подальшого розвитку і зрозумілий та привабливий для більшості образ національного майбутнього, де не повинно бути дискримінації за будь-яким показником – політичним, релігійним, етнічним; систематизувати національні цінності та узгодити їх з цінностями окремих етнічних груп та загальнолюдськими в цілому; надати передбачуваності і легітимності діям влади; і, найголовніше, консолідувати націю заради досягнення спільної мети (національного ідеалу) [1, с. 4].

IV. Висновки

Отже, у результаті проведеного дослідження можна зробити такі висновки. Національна ідея являє собою комплекс орієнтацій, цінностей та ідеалів світоглядного характеру, спрямованих на консолідацію народу, стійкий духовно-культурний, соціально-економічний, політичний розвиток суспільства, зміцнення безпеки і незалежності держави.

На сьогодні в Україні немає чітко окресленої національної ідеї, яка б об'єднала всіх громадян незалежно від їх соціальної, політичної, етнічної, релігійної приналежності в єдину спільноту і сприяла цілісності національної самосвідомості у питаннях державотворення. Осмислюючи національну ідею, важливим є пошук балансу поєднання і врахування різних елементів, діалектики та взаємозв'язку національного і соціального, культурного і релігійного аспектів. Розробка та втілення національної ідеї має здійснюватись у тих формах, які відповідають інтересам більшості населення і теперішньому етапу історичного розвитку України. Етноцентристське трактування української ідеї має поступитися місцем загальнонаціональній інтегративній ідеї, яка ґрунтується на

спільності національних цінностей та інтересів, що сприятиме призупиненню дезінтеграції країни, досягненню не проголошеної, а реальної єдності гуманітарного, правового, політичного, соціально-економічного простору, усвідомленню громадянами приналежності до Української держави і української політичної нації.

Незважаючи на значний науковий інтерес до проблеми української національної ідеї на сучасному етапі розвитку суспільства, малодослідженими залишаються ідеологічні і технологічні аспекти її формування, а також можливість втілення у формі інтегративної ідеології.

Література

1. Додонов Р. Пріоритетні напрямки оптимізації національно-державницької самосвідомості в Україні / Р. Додонов, С. Мофа // Політичний менеджмент. – 2003. – № 2. – С. 3–13.
2. Канак Ф. Національна ідея у її втіленнях / Ф. Канак // Розбудова держави. – 1998. – № 7–8. – С. 40–47.
3. Михальченко М. Національна ідея як регулятивна сила в загальнонаціональному та регіональному масштабах / М. Михальченко // Регіональні версії української національної ідеї: спільне та відмінне : зб. ст. – К. : Світогляд, 2005. – 186 с.
4. Попович М.В. Національна ідея і соціальні трансформації в Україні / М.В. Попович. – К. : Український Центр духовної культури, 2005. – 328 с.
5. Український соціум / [О.С. Власюк, В.С. Крисаченко, М.Т. Степико та ін. ; за ред. В.С. Крисаченка]. – К. : Знання України, 2005. – 792 с.
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wikipedia.org>.

УДК 338.45:330.341.1

СПРОЩЕНА СИСТЕМА ОПОДАТКУВАННЯ ЯК СКЛАДОВА ПОДАТКОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ

Кармінська-Белоброва М.В.

аспірант Харківської державної академії культури

Annotation

Advantages and lacks of application in Ukraine of the simplified system of taxation are analysed in the article. Possibilities of reformation or abolition of the simplified system of taxation are considered in modern terms.

Анотація

У статті проаналізовано переваги та недоліки застосування в Україні спрощеної системи оподаткування. Розглянуто можливості реформування або скасування спрощеної системи оподаткування в сучасних умовах.

Ключові слова

Податкова система, спрощена система оподаткування, єдиний податок.

I. Вступ

Відсутність цілісної концепції державної економічної політики, суттєві структурні диспропорції у вітчизняній економічній системі спричинили глибоку і тривалу соціально-економічну кризу в суспільстві. Одним із важливих кризових явищ в Україні стала невиважена державна політика в галузі оподаткування, що спричинила існування в Україні податкової системи, яка є малоефективною.

Питання побудови ефективної податкової системи, особливості використання податків у якості основного інструменту державного управління соціально-економічними процесами у суспільстві є предметом досліджень М. Азарова, М. Вишневської, В. Гейця, Т. Єфименко, О. Кириленко, С. Львовича, В. Федосова, Л. Шаблюк, Ф. Ярошенка та ін.

Відзначаючи вагомість отриманих наукових результатів у сфері теорії та практики функціонування податкової системи, необхідно зауважити, що на сьогодні недостатньо розробленими залишаються проблеми, пов'язані з оптимізацією податкового навантаження в Україні та формуванням ефективної податкової системи, яка б сприяла стабільному економічному розвитку нашої країни. Особливої актуальності набуває питання методологічних підходів до реформування спрощеної системи оподаткування як складової механізму державного управління соціально-економічним розвитком.

Чинна податкова система України має багато недоліків, серед яких викривлення стимулів до економічної діяльності внаслідок співіснування в податковій системі України двох підсистем – загальної і спрощеної, незацікавленість суб'єктів малого підприємництва у зміні свого статусу й, відповідно, зростанні обсягів діяльності; використання суб'єктів підприємницької діяльності, які застосовують спеціальний режим оподаткування, у схемах мінімізації податкових зобов'язань підприємств, що працюють у загальному режимі оподаткування.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення напрямів реформування спрощеної системи оподаткування, що дасть змогу зрівноважити інтереси держави та суб'єктів оподаткування і сприятиме укріпленню вітчизняної економіки.

III. Результати

Спрощені системи оподаткування в Україні використовуються як найбільш дієвий метод обкладання малих підприємств та фізичних осіб. До таких систем відносяться: єдиний податок для фізичних осіб, єдиний податок для юридичних осіб, фіксований податок для фізи-

чних осіб, фіксований сільськогосподарський податок і спеціальний торговельний патент.

Починаючи з 1998 р., коли була запроваджена спрощена система оподаткування, обліку та звітності, індекс споживчих цін зріс у 5,5 раза, мінімальна зарплата – у 20 разів, тоді як верхня межа податку зросла з 180 до 200 грн [3]. Більш ніж 10 років спрощена система оподаткування, обліку та звітності практично не коригувалася, хоча з часу її запровадження вона обросла численними проблемами, що значно знизили ефективність її функціонування. За час свого існування верхня межа податку була піднята лише на 20 грн, а жодна ініціатива щодо збільшення фіскального тиску через додаткові платежі не була закріплена.

Фактично, час грає на підприємців, але проти держави. З кожним роком реальні доходи бюджету від єдиного податку падають, хоча номінально мають висхідну тенденцію. Загалом, за даними 2009 р., сектор економіки, де працює 13% працездатного населення, формує лише 1,2% доходів зведеного бюджету [4].

Нині базовим нормативно-правовим актом, яким регулюються питання цієї сфери, все ще залишається Указ Президента “Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва” від 28.06.1999 р. № 746/99 [5], хоча Конституція і Закон України “Про систему оподаткування” чітко визначають, що податкові платежі до бюджету регулюються виключно законами України про оподаткування.

Запровадження спрощених систем оподаткування в Україні має сприяти розв'язанню таких проблем:

- підтримка малого бізнесу та підвищення його ролі в розвитку вітчизняної економіки;
- підвищення рівня зайнятості населення шляхом створення нових робочих місць у малому бізнесі і, таким чином, зменшення державних витрат на утримання безробітних;
- сприяння розвитку конкурентного середовища як необхідної умови функціонування ринкових економічних відносин шляхом підтримки тих суб'єктів господарської діяльності, конкурентні позиції яких на ринках унаслідок об'єктивних обставин є слабшими порівняно з великими підприємствами;
- активізація інноваційної діяльності, сприяння впровадженню нових технічних та комерційних ідей;
- пом'якшення соціального розшарування суспільства шляхом формування середнього класу, що, у свою чергу, знижує соціальну напруженість у державі.

Однак необхідність розв'язання перелічених проблем не означає обов'язковості впровадження спрощених систем оподаткування. Обов'язковість такого шляху ще не доведена.

Але на користь застосування таких систем існує цілий ряд аргументів. Головними серед них є складність вітчизняної стандартної податкової системи та її законодавчої бази, а також процедури ведення та складання фінансової звітності і значні витрати на заходи з дотримання податкового законодавства.

Таким чином, запровадження в Україні системи спрощеного оподаткування малого бізнесу виступає одним із варіантів його підтримки з боку держави. Разом з тим використання спрощеного оподаткування породжує й багато недоліків, якими є:

- значні викривлення механізму функціонування податкової системи та конкурентного середовища внаслідок паралельного існування стандартного та спрощеного оподаткування;
- гальмування розвитку зростання суб'єктів господарської діяльності, які наділені правом спрощеного оподаткування і не зацікавлені у зміні свого статусу (деякі середні підприємства задля отримання права на спрощене оподаткування здійснюють своє дроблення);
- посилення несправедливості в оподаткуванні суб'єктів господарювання, які сплачують єдиний податок, і тих, які на незначну суму перевищують кваліфікаційний поріг, котрий дає право на спрощене оподаткування,

внаслідок чого останні мають нести більше податкове навантаження;

- звільнення платників 10%-го єдиного податку від сплати податку на додану вартість, що породжує каскадний ефект та пов'язані із цим зміни в діяльності поставальників продукції, оскільки зазначені платники не мають права на податковий кредит та не виписують податкову накладну;
- порушення свободи вибору форми підприємництва (фізична або юридична особа), оскільки застосування спеціальних режимів оподаткування залежить від цієї форми.

За час дії спрощеної системи оподаткування в Україні спостерігалася нерівність у темпах зростання кількості малих підприємств (див. табл.). За проаналізований період найвищий темп зростання кількості малих підприємств спостерігався у 2002 р., далі намітилася тенденція до зниження цього показника. У 2004–2007 рр. показник приросту набув стабільного значення 3,5–5,5% щорічно, втім у 2008–2009 рр. тенденція різко змінилася у напрямку зниження темпів зростання, що можна пояснити як загальносвітовою фінансово-економічною кризою, так і несприятливою для розвитку малих підприємств системою оподаткування.

Таблиця

Темпи зростання кількості малих підприємств за видами економічної діяльності у 2002–2009 рр. (% до попереднього року)

Вид економічної діяльності	Роки							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Усі види економічної діяльності	108,6	107,5	103,5	104,1	104,2	105,4	102,2	99,5
Промисловість	108,5	106,1	101,8	101,6	98,9	100,7	99,9	99,1
Сільське господарство	114,7	114,5	108,9	104,1	102,0	100,6	100,7	100,8
Будівництво	108,5	110,6	110,4	108,7	109,4	114,3	104,9	99,8
Оптова і роздрібна торгівля	101,8	101,9	98,0	99,4	101,6	100,6	100,1	99,2
Транспорт і зв'язок	115,5	112,3	106,2	105,1	104,1	107,9	103,8	99,7

Примітка. Складено автором на основі Статистичного щорічника України за 2008 р. та матеріалів сайту Державного комітету статистики України

Усе це виступає свідченням того, що мале підприємництво втрачає свою роль у побудові ефективної вітчизняної економіки. Розвиток малого і середнього підприємництва не використовується в якості важеля структурного регулювання економіки і фактично виступає тільки джерелом забезпечення додаткових доходів частини населення. В цьому плані слушними можна вважати висновки фахівців з регуляторної політики стосовно того, що потенціал розвитку малого бізнесу, закладений системою спрощеного оподаткування, практично вичерпаний. Існування цієї системи в сучасних умовах посилює ухил в бік споживчого використання ресурсів і не приводить до структурних та якісних зрушень у структурі галузей української економіки, що в перспективі створює загрози збереженню обсягу податкових надходжень [1, с. 84].

Відсутність надійних механізмів контролю за технологіями нарахування і сплати фіксованого та єдиного податків призводить до зменшення податкових надходжень до Державного бюджету країни. Типовими стали такі порушення податкового законодавства, як відмивання через спрощену систему оподаткування тіньових коштів шляхом укладення фіктивних договорів зі сплатою мінімальних комісійних; приховування частки валового доходу, яка перевищує гранично допустимі ліміти, що дають право працювати за спрощеними режимами оподаткування; залучення підприємцями, які користуються режимами спрощеного оподаткування, найманих працівників без укладання з ними трудових договорів, оформлення трудових книжок, без отримання у податкових органах довідок про трудові відносини з платником єдиного податку чи запису реалі-

заторів у патентах на право сплати фіксованого податку тощо.

Реформування спрощеної системи є актуальним питанням, розв'язання якого потребує прийняття законодавчого акта, збалансованого з точки зору поєднання інтересів держави та бізнесу.

Одним із таких законопроектів можна вважати проект Податкового кодексу, в якому запропоновано встановити певні обмеження для малого бізнесу, збільшено фіскальне навантаження, але водночас передбачено ряд компенсаторних заходів, які відкриють йому нові можливості. Серед конструктивних нововведень варто відзначити такі:

- збільшення граничного обсягу виручки від реалізації продукції, товарів, робіт, послуг;
- розв'язання питання щодо підвищення ставок та запровадження автоматичного механізму їх корекції;
- створення фіскальних стимулів для зацікавленості місцевих органів влади в розвитку малого бізнесу;
- зменшення кола платників податку, що дасть змогу скоротити обсяги мінімізації оподаткування;
- вирішення проблеми невідповідності моделі соціального страхування фізичних осіб-підприємців, які працюють на спрощеній системі оподаткування, принципам соціальної політики [4].

Втім, законопроект не врегульовано оподаткування більшості самозайнятих осіб, які займаються професійною діяльністю. Крім того, в ньому передбачено досить м'які санкції за порушення законодавства.

Важливою проблемою залишається порушення принципу нейтральності єдиного податку з фізичних осіб. Очевидно, що попри однакову ставку податку його обтяжливість для підприємців депресивних територій та м. Київ є вкрай різною.

В країнах Європейського Союзу не використовуються спрощені схеми стягування податків. Замість цього тут знайшли своє застосування інші форми державного стимулювання малого і середнього підприємства, зокрема такі:

- створення рівних умов оподаткування для всіх організаційно-правових форм суб'єктів підприємницької діяльності;
- забезпечення податкового нейтралітету у випадку зміни організаційно-правової форми бізнесу;
- звільнення деяких видів підприємств від необхідності ведення звітності про результати господарської діяльності та запровадження спрощеної системи бухгалтерського обліку і звітності;
- запровадження порогу реєстрації підприємств як платників ПДВ (визначення обсягу оподатковуваних операцій), пе-

ревищення якого зобов'язує суб'єкта підприємницької діяльності реєструватися як платник ПДВ;

- запровадження спеціальних режимів оподаткування податком ПДВ деяких типів підприємств (у першу чергу, фермерських господарств та сільськогосподарських кооператорів);
- зменшення ставки податкового прибутку та ПДВ для малого підприємництва;
- використання змінених і мінімальних податків [1, с. 85].

Спрощені системи оподаткування малого підприємництва, застосовувані в Україні, мають значні відмінності від нестандартних податків в інших країнах світу. В Україні спрощеними системами оподаткування передбачається запровадження інтегрального податку, який виступає заміною певної сукупності звичайних податків та обов'язкових платежів. Метою запровадження нестандартних (спрощених) податків в Україні виступає, головним чином, зменшення податкового навантаження на платників податків. Водночас у світовій практиці нестандартний податок запроваджується замість одного із податків стандартної податкової системи. Запровадження нестандартних податків має на меті спрощення методик визначення об'єкта оподаткування і розрахунку обсягу податкових зобов'язань, коли, відповідно до звичайної методики, об'єкт оподаткування визначити складно або нерационально.

IV. Висновки

Усе викладене вище є свідченням того, що спрощені режими оподаткування можуть використовуватися тільки як тимчасовий захід на певному етапі становлення малого та середнього підприємництва. Таким чином, існує необхідність поступового переходу суб'єктів господарювання, що працюють в умовах спрощеного оподаткування, на стандартний режим нарахування та сплати податків. Таке переведення має здійснюватися шляхом поступового звуження кола податків, від сплати яких звільняється суб'єкт режиму спрощеного оподаткування. Замість того мають впроваджуватися загальноприйняті у світовій практиці методи державної підтримки таких суб'єктів господарської діяльності.

Доцільно це здійснювати у три етапи.

I етап. Виведення з кола обов'язкових платежів, що замінюються спрощеним оподаткуванням, внесків до Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового соціального страхування з переведенням суб'єктів малого підприємництва на сплату цих внесків на загальних засадах, визначених чинним законодавством, з одночасним наданням можливості суб'єктам малого підприємництва переходу на сплату податку на оціночний дохід за бажанням.

II етап. Виведення з кола податків, від яких звільняється суб'єкт спрощеного оподаткування, ПДВ.

III етап. Остаточне скасування спрощеного оподаткування для суб'єктів малого бізнесу і переведення їх на стандартний режим оподаткування та впровадження спрощеної системи бухгалтерського обліку і звітності, зменшення ставки ПДВ, застосування податку на оціночний дохід замість податку на прибуток тощо.

Література

1. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : наук. вид. : в 6 т. / [відп. за вип. В.Д. Корольок]. – К. : НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2004. – Т. 3: Розвиток системи податків як основи зміцнення державних фінансів – С. 84–85.
2. Лютий І.О. Проблеми та перспективи спрощеної системи оподаткування суб'єктів малого підприємництва в Україні / І.О. Лютий, М.В. Романюк // Фінанси України. – 2007. – № 6. – С. 31–38.
3. Молдован О. Спрощене оподаткування: реформа на користь уряду [Електронний ресурс] / О. Молдован. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2010/06/18/238979>.
4. Молдован О. Єдиний податок: скасувати не можна реформувати [Електронний ресурс] / О. Молдован. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2010/04/30/234326/>.
5. Указ Президента “Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва” від 28.06.1999 р. № 746/99 // Урядовий кур'єр. – 1999. – 07 липня.
6. Ярошенко Ф.О. Формування податкової системи України в контексті прийняття Податкового кодексу України (коментарі до пропозицій Міністерства фінансів України) / Ф.О. Ярошенко // Фінанси України. – 2010. – № 7. – С. 3–21.

УДК 351

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ РИЗИКАМИ: СУТНІСТЬ, ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ

Мерзляк А.В.

доктор наук з державного управління, професор

Кравченко Т.В.

аспірант
Класичний приватний університет

Annotation

In the article the constituents of process of forming and realization of the public policy are investigated in the sphere of management social risks. The essence and connection of all its elements is determined and the concept of definition is given the “public policy in the sphere of management social risks”. The scientific ground of the noted category and clarification of constituents of process will allow to promote efficiency of forming and realization of the public policy of management social risks as a key link of mechanism of state administration, that will enable to minimize, to neutralize and remove threat social stability.

Анотація

У статті проаналізовано складові процесу формування та реалізації державної політики у сфері управління соціальними ризиками, визначено сутність та зв'язок усіх її елементів, подано сутність дефініції “державна політика у сфері управління соціальними ризиками”. Доведено, що наукове обґрунтування зазначеної категорії та уточнення складових цього процесу дасть змогу

підвищити ефективність формування та реалізації державної політики управління соціальними ризиками як ключової ланки механізму державного управління, що, у свою чергу, дасть можливість мінімізувати, нейтралізувати та усунути загрози соціальній стабільності.

Ключові слова

Державна політика, соціальна політика, державна соціальна політика, соціальна сфера, соціальний процес, управління соціальними ризиками, державна політика у сфері управління соціальними ризиками.

І. Вступ

Українська держава і суспільство тривалий час живуть в умовах соціальної, економічної і політичної нестабільності. Стійкі кризові явища в політичній, економічній та соціальних сферах упродовж останніх двох десятиліть показали, що процеси формування правового і соціального характеру державності в Україні, перехід до демократичних форм політичної організації суспільства та ринкові трансформації економічної системи не були однорідними.

Стабільний економічний розвиток країни неможливий без формування соціально благополучного суспільства. Чим вищий рівень життя членів суспільства, тим більш розвинутим воно вважається. Світові тенденції підвищення витрат на соціальні цілі в національних економіках виявили ряд економічних протиріч. Змінюється структура соціальних витрат, відбувається диверсифікація джерел фінансування соціальних програм, відчувається дефіцит соціальних видатків, що в умовах світової економічної кризи призводить до поширення соціальних ризиків. Перелічені проблеми не минули й українське суспільство, для якого ризик це, насамперед, реальна загроза матеріальних і моральних збитків, яка руйнує життєву стабільність і відносно благополуччя населення. Перед Українською державою постає питання в гармонізації соціальних процесів і витрат суспільства у напрямі зняття та пом'якшення соціальних протиріч, оптимізації соціальних витрат суспільства і зменшення соціальних ризиків. Тому ефективне державне управління, яке буде відповідати стандартам демократичної правової соціальної держави передбачає перегляд механізмів формування і реалізації державної політики в соціальній сфері в цілому і системі управління соціальними ризиками зокрема.

Розроблення і здійснення державної політики в сфері управління соціальними ризиками має одне з першочергових значень у реформуванні соціальної сфери українського суспільства. Але на сьогодні ні наукова література, ні законодавчі документи не дають визначення цієї категорії.

Окремі складові цього явища є досить широко вживаними в науковій літературі. Основам аналізу державної політики та визначенню її змісту присвячені праці таких науковців, як О. Антонов, Т. Брус, О. Валевський, О. Кілієвич, О. Кучеренко, В. Реб-кало, В. Романов, О. Рудік, В. Тертичка, В. Шахов та ін. Теорію та практику державного управління і його відповідність державній політиці досліджують В. Авер'янов, В. Бабкін, В. Бакуменко, В. Князєв, В. Малиновський, І. Надольний, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Скуратівський, В. Цветков, В. Яцуба та ін. Теоретичні основи і широке коло питань із дослідження проблеми соціального ризику висвітлені в працях вітчизняних і зарубіжних учених у сфері ризикології, соціальної полі-

тики, соціальної безпеки, соціального захисту населення, трудового потенціалу тощо. Серед цих розробок варто виділити дослідження вітчизняних учених: О. Амоші, В. Вітлінського, Е. Лібанової, С. Пірожкова, Ю. Саєнка, М. Фащевського, М. Чумаченка.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати та обґрунтувати сутність дефініції “державна політика у сфері управління соціальними ризиками”, визначити складові, сутність та зв'язок усіх елементів процесу формування та реалізації державної політики у сфері управління соціальними ризиками як ключової ланки механізму державного управління.

III. Результати

Державна політика у сфері управління соціальними ризиками складається із двох компонентів, а саме поняття “державна політика” й “управління соціальними ризиками”. Поняття “соціальний ризик” ми розуміємо, як закріплену законодавством та визнану суспільством соціально значущу обставину об'єктивного характеру, з настанням якої громадяни (члени їх сімей) можуть втратити тимчасово або назавжди засоби до існування чи потребують додаткового матеріального забезпечення та не можуть самостійно її уникнути [15; 16]. Одним із важливих елементів, на нашу думку, який визначає згадану вище категорію, є поняття “соціальна сфера”, оскільки соціальний ризик це життєвий простір суспільства. Виходячи з вищевикладеного, ми вважаємо, що визначенню державної політики в сфері управління соціальними ризиками має передувати аналіз сутності та змісту державної політики, визначення особливостей складових цієї політики та поняття “соціальна політика”, “соціальна сфера”, “соціальний розвиток”, “державне управління соціальними ризиками”, з'ясування співвідношення і взаємозв'язку державної політики і державного управління, аналіз цілей і завдань державної соціальної політики.

Базовим елементом терміна “державна політика у сфері управління соціальними ризиками” є поняття самої державної політики. Державна політика є складним соціальним феноменом, який, як сфера вивчення державного управління, має засадничу двозначність. Тракткування цього поняття різними науковцями подано у таблиці.

Таблиця

Аналіз визначення поняття “державна політика” вітчизняними та зарубіжними авторами

Автор	Визначення поняття
А. Вілдавскі [13]	Діяльність зі створення проблем, що піддаються вирішенню, яка не має фіксованої програми
М. Говлет, М. Рамеш [5]	Складні взаємозв'язки форм влади, типи проблем та організації держав в особливих підсистемах суспільства
О. Кучеренко [18]	Пріоритети управління державою, що фіксують стратегічні напрями економічної, соціальної, оборонної, національної, гуманітарної, екологічної та іншої внутрішньої, а також зовнішньої політики
І. Розпутенко [10]	Дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами

	для розв'язання проблем у певній сфері суспільної діяльності
О. Іванова [11]	Результат політичного процесу, ідея, втілена в конкретний документ, затверджений законодавчою владою, який служить керівництвом до дії

Автор	Визначення поняття
<i>дії повноважного органу влади, який має легітимні повноваження</i>	
Р. Роуз [25]	Тривала серія більш або менш відповідальних дій та їх узгодження з метою прийняття конкретного рішення
А. Бега, В. Гнат, О. Сафін [1]	План, курс або напрям дій, прийнятий і здійснюваний владою, керівником, політичною партією тощо
Р. Кобець [17]	Ухвалення повноважним органом рішення, що спрямоване на вирішення певної суспільно значущої проблеми, яке послідовно реалізується всіма органами влади та державними установами; впровадження повноважних рішень та процеси, що їх породжують
В. Купрій [12]	Неперервний циклічний процес, що складається із сукупності послідовних дій, взаємодії елементів та інститутів з певними функціями, засобів, які спрямовані на досягнення певного наслідку
<i>рішення уряду, що ухвалені і виконуються</i>	
Г. Пітерсон [2]	Сума урядових дій, незалежно від того, чи йдеться про безпосередню діяльність уряду, чи про його діяльність через своїх агентів, які впливають на життя громадян
Дж. Андерсон [2]	Цілеспрямований курс дій, яким слідує гравець чи група гравців стосовно проблеми або питання, що викликає стурбованість
<i>дії, що реалізуються одним або декількома представниками влади чи державними органами</i>	
Е. Янг, Л. Куїні [28]	Це логічні дії (ретельно розроблений підхід або стратегія), що їх реалізує владний орган, який має законодавчі, політичні та фінансові повноваження це робити, які викликані реакцією на реальні життєві потреби чи проблеми, орієнтовані на досягнення цілі у спробі розв'язати або розглянути певні проблеми чи потреби в конкретному суспільстві
О. Дем'янчук [8]	Наміри уряду вжити певних заходів загального характеру для вирішення якихось значних державних завдань, тобто для здійснення державної влади
<i>дії уряду, які мають логічну обґрунтованість</i>	
Р. Айстон [4]	Ставлення урядової структури до свого оточення. Зв'язки уряду з його оточенням та авторитарне розподілення цінностей для всього суспільства
Д. Девей [4]	Держава та її проблеми
<i>дії уряду, які базуються на монопольному праві держави вирішувати певні проблеми</i>	
Д. Веймер, Е. Вайнінг [3]	Порада щодо державних рішень, які орієнтовані на клієнта і ґрунтуються на суспільних цінностях
Г. Ласвел, А. Каплан [28]	Запланована програма цілей, цінностей та дій
К. Фридрих [3]	Обраний державними органами напрям дій, який спрямовано на певне середовище, що допомагає реалізувати певні можливості або подолати перешкоди для досягнення бажаних цілей
Е. Афонін, Я. Бережний, О. Валецький [20]	Діяльність органів державної влади, яка спрямована на відтворення суспільного порядку згідно з визначеними цінностями та ідеями
О. Кілієвич, І. Розпутенко, Л. Ільченко-Сюйва, Н. Малиш, О. Романюк, Н. Василенко [9]	Курс дій (або утримання від дій), обраний органами влади для розв'язання певної суспільної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем (орган влади може представляти будь-яку гілку влади від місцевого до центрального рівня залежно від специфіки і масштабів проблем та сфери компетенції органу влади)
<i>спроба уряду реагувати на певні реальні життєві потреби чи проблеми населення</i>	
В. Дженкінс [26]	Прийняття взаємопов'язаних рішень, що стосуються вибору цілей і засобу їх досягнення
В. Тертичка [27]	Відносно стабільна, організована і цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, які впливають на суспільство
В. Романов, О. Рудік, Т. Брус [24]	Відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду щодо певної проблеми, здійснюваної ним безпосередньо чи опосередковано, яка впливає на життя суспільства
<i>орієнтованість уряду на досягнення поставлених цілей, які вирішують суспільні проблеми</i>	
Т. Дай [7]	Те, що уряд обирає робити чи не робити і що це змінює
Л. Пал [22]	Напрямок дій або утримання від неї, обраний державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем
А. Гейденгаймер [23]	Способи, причини й засоби впливу на конкретну діяльність чи бездіяльність уряду
<i>рішення щось робити або рішення нічого не робити</i>	
В. Вільямс [6]	Спосіб синтезу наявної інформації і результатів конкретних досліджень з метою створення основ для прийняття рішень і визначення подальших потреб в інформації щодо майбутньої політики
В. Шахов, А. Пойченко, М. Логунов, М. Пірен, В. Ребало, О. Валецький [14]	Певна форма політичної діяльності держави та її органів, "сукупність специфічних, неординарних дій, заходів та інститутів, за допомогою яких відбувається задоволення різноманітних інтересів диференційованого суспільства та їх узгодження з метою встановлення і збереження політичного та громадського порядку, досягнення злагоди і політичної інтегрованості суспільства
<i>дії уряду як ретельно розроблений підхід або стратегія</i>	

У цілому, на основі порівняння та докладного аналізу підходів до визначення змісту поняття "державна політика" ми вважаємо за потрібне запропонувати своє бачення визначення цієї дефініції: державна політика – сукупність повноважних дій та стратегічно орієнтованих цілей і принципів органів державної влади, які є реакцією на реальні життєві потреби чи проблеми, визначають шляхи реалізації поставле-

них цілей у процесі управління суспільним розвитком, з урахуванням інтересів усіх категорій суспільства, що узгоджується з національними інтересами. Державна політика у такому формулюванні виступає способом гармонізації і політичної інтегрованості соціуму, кінцевим результатом успішності якої є поліпшення якості життя громадян та гарантування соціальної стабільності.

Процес формування і реалізації державної політики є багатограним і складним. Існують різні підходи до процесу вироблення політики залежно від контексту та цілей, загальноприйнята модель, яку наводять як

українські, так і зарубіжні науковці, називається циклом політики (рис. 1). Вони наголошують на тому, що перевагою циклічної моделі політики є її здатність бути орієнтиром, а недоліком – брак гнучкості.



Рис. 1. Циклічна модель політики

За всієї різноманітності підходів до формування та реалізації державної політики потрібно зауважити, що сам процес її вироблення – це послідовний процес, який виокремлює всі складові суспільного життя, поліпшує його якість, гарантує соціальну стабільність та забезпечує національну безпеку країни. Саме останнє твердження доводить той факт, що державна політика співвідноситься зі стратегією державного управління. Питання взаємодії та співвідношення політики й управління є на сьогодні тим питанням, яке потребує серйозної дискусії на науковому та урядовому рівнях. Урядовці починають розуміти, що без достатньої уваги до розвитку науки державного управління неможливо говорити про реформування існуючої державної системи в цілому і таких її складових, як державне управління та державна політика, зокрема.

Вище викладений аналіз сутності, формування та реалізації державної політики показує, що вона полягає в інститутованих владних відносинах, спрямованих на відтворення суспі-

льного порядку згідно з визначеними цінностями та ідеями, а державне управління – це діяльність органів державної влади та їх посадових осіб щодо реалізації визначеної політики. Отже, політика й управління є конвергентними суспільними сферами, які об'єднує загальна природа походження, пов'язана із феноменом влади. Ці сфери впродовж історичного розвитку співвідносилися по-різному, але їх завжди об'єднувало уявлення про владу як про організовану силу, яка спрямована на врегулювання соціальних, економічних та особистих відносин. Вітчизняна наукова школа розглядає державне управління як особливий тип соціального управління, тому для нас досить важливими є, насамперед, управлінські засади формування та реалізації державної політики. З точки зору державного управління, для якого держава як соціальна організація є ієрархізованим соціальним процесом, процес формування і реалізації державної політики має певні особливості, що характеризують його сутність (рис. 2).

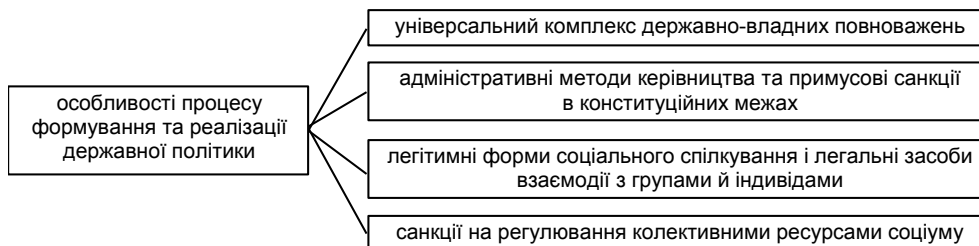


Рис. 2. Особливості формування і реалізації державної політики

Держава та регіони

Як зазначалося нами раніше, державна політика це певний стратегічний курс, що спрямований на розвиток держави та якого дотримується уряд. Спираючись на дослідження науковців у галузі державного управління вітчизняної школи Національної академії державного управління при Президен-

тові України [20], ми вважаємо доцільним наголосити на тому, що цілі і завдання процесу формування і впровадження державної політики є концептуальними положеннями у структурі механізмів сучасного державного управління, і саме вони доводять його коогезію та когерентність (рис. 3).

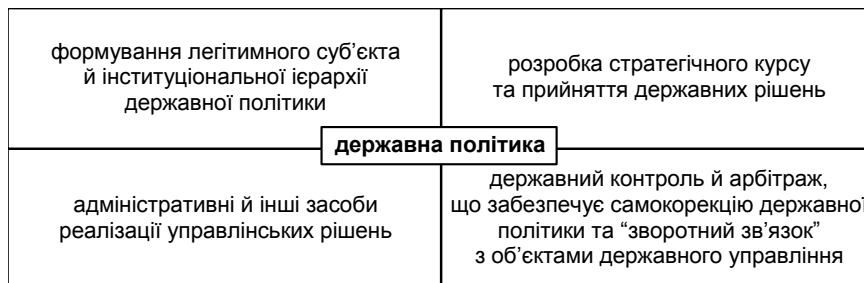


Рис. 3. Коогезія та когерентність процесу формування і реалізації державної політики

Дієвість державної політики і державного управління оцінюється за критеріями ефективності трьох головних складових стратегії реформування суспільства і держави: ефективність економічної політики, ефективність перетворення політико-правової системи та ефективність соціальної політики. Саме соціальна політика завжди декларувалася як ключова складова політики держави та офіційно на законодавчому рівні включалася в Україні до числа її найважливіших пріоритетів. З 2004 р. спостерігається суттєве посилення уваги до цієї складової як в офіційних державних документах та практичних діях державної влади, так і в програмних документах та публічній активності практично усіх політичних сил.

Існують різноманітні визначення поняття "соціальна політика", зокрема, більш повну дефініцію, на нашу думку, дають фахівці у сфері державного управління В. Скуратівський, А. Міхненко, Е. Макаренко в "Енциклопедичному словнику з державного управління": соціальна політика – "це комплекс заходів, який охоплює різноманітні напрями соціальної сфери суспільства і здійснюється державними та громадськими організаціями з метою підвищення добробуту та надання соціального захисту різним верствам населення" [10, с. 657], тобто спрямований на нівелювання соціальних ризиків.

Велике значення для людини мають сфери діяльності соціальної політики: соціальний захист (соціальне забезпечення), зайнятість, охорона здоров'я, житло, освіта, оскільки саме вони є чинниками, які покликані врівноважувати напруженість у суспільстві, що виникає під впливом соціальних ризиків. Надання послуг соціального призначення – основна функція особливої частини соціально-економічної системи соціальної сфери. Крім того, соціальна сфера виступає основним та найважливішим об'єктом

соціальної політики і є обов'язковим елементом діяльності суспільства та держави. Саме тут конструюється бажаний стан соціально-економічного розвитку суспільства.

У працях вітчизняних авторів, насамперед, професора В. Куценко, зроблені досить успішні спроби наукового аналізу соціальної сфери, який трактує її як "частину економічної системи, основна функція якої є надання послуг соціального призначення" [19, с. 27]. Соціальна сфера має надзвичайно багатоманітну, складну й динамічну структуру, яка характеризується цілим рядом взаємопов'язаних та взаємодіючих параметрів, що окреслюють соціальний простір, у якому живе, працює й відпочиває людина, де відбуваються усі процеси соціальної діяльності індивіда та соціуму. Основним інститутом, що дає змогу оптимально реалізувати всі цілі і функції соціальної сфери, є інститут державного управління, який впливає на стан і розвиток соціальних зв'язків між людьми, умови їх життєдіяльності і задоволення соціальних потреб.

Одним з елементів соціальної сфери, який сприяє її відтворенню, функціонуванню й розвитку, як зазначалося вище, є соціальний процес. Під соціальним процесом вітчизняна наука державного управління розуміє соціальне явище, яке розглядається в розвитку, послідовну зміну станів у соціальних системах і підсистемах, соціальних інститутах та організаціях, соціальні зміни в динаміці, поступову зміну певних характеристик соціальної сфери під впливом різних факторів. Значні соціальні зміни в суспільстві відбуваються внаслідок спільних односпрямованих і взаємоузгоджених дій людей, які беруть участь у всіх соціальних процесах.

У широкому розумінні соціальний процес є сукупністю односпрямованих соціальних дій, які можна виокремити із сукупності ін-

ших. Це взаємодія людей або явищ, які відбуваються в організації, структурі груп і змінюють стосунки між людьми чи між складовими спільноти. Здійснюється він під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників, має стійкий порядок взаємодії своїх компонентів, тривалий у часі й спрямований на певний стан об'єкта. Кожен соціальний процес охоплює кілька стадій, які відрізняються за змістом, механізмами, способами зв'язку його елементів. Якісною складовою соціального процесу є соціальні ризики, соціальний розвиток, соціальні проблеми і шанси [21, с. 68].

Найважливішими рисами соціальних процесів є їх загальність і зв'язок із суб'єктом, який здійснює процес. Ніщо не може відбуватися в суспільстві поза соціальним процесом. Перетворення елементів соціальної сфери є причинами і наслідками соціальних процесів як соціальної пам'яті соціуму.

Регулятивна роль держави в управлінні соціальними процесами полягає у системі форм і методів управління цими процесами соціальними ризиками, соціальним розвитком, соціальними проблемами на різних рівнях управління, які забезпечують гармонізацію усіх складових соціальної сфери при досягненні соціальних цілей відповідно до концепції соціально-економічного розвитку суспільства та узгодження економічної і соціальної політики.

Виходячи з розуміння вищенаведеного процесу і беручи за основу принципи ризик-менеджменту, враховуючи рівень соціального самопочуття населення як суб'єктивний індикатор успішності процесу соціально-економічної адаптації населення до мінливої соціальної дійсності, ми пропонуємо таке визначення управління соціальними ризиками – це сукупність методів, прийомів і заходів у процесі оптимального розподілу ресурсів, що дають змогу певною мірою прогнозувати настання ризикових подій і вживати заходів задля їхнього зменшення та забезпечують такий рівень соціальної справедливості, соціальної захищеності громадян, який дасть можливість значно покращити рівень їх життя і добробуту та справлятиме позитивний вплив на соціальне самопочуття населення.

IV. Висновки

Отже, наведені результати дослідження дали змогу виокремити всі складові процесу формування та реалізації державної політики в сфері управління соціальними ризиками, визначити сутність та зв'язок усіх елементів. Тому ми вважаємо доцільним викласти поняття “державна політика у сфері управління соціальними ризиками” в такому розумінні – сукупність повноважних дій та

стратегічно орієнтованих цілей і принципів органів державної влади щодо феномену соціальних ризиків як якісної складової соціально-економічного розвитку суспільства з метою управління соціальними взаємовідносинами і розподілом соціальних ресурсів, стосовно прогнозування і настання ризикових подій, у тому числі й від прийняття управлінських рішень, їх подолання і мінімізації, забезпечення високого рівня соціальної справедливості, соціальної захищеності, покращення рівня життя і добробуту громадян та позитивного впливу на соціальне самопочуття населення, що узгоджується з національними інтересами.

Таким чином, аналіз сутності державної політики щодо практики управління соціальними ризиками показав, що в сучасних умовах глибоких ринкових перетворень для мінімізації, нейтралізації та усунення загроз соціальній стабільності, потрібна ефективна державна політика, яка має стати однією з ключових ланок механізму державного управління, що формується під впливом багатьох чинників. Прогнозування можливості настання соціальних ризиків і дії уряду щодо їх мінімізації та подолання стають пріоритетним напрямом сучасної науки державного управління. Своєчасне визначення соціальних ризиків і стратегія управління ними узгоджуються з національними інтересами соціально орієнтованого громадянського суспільства.

Література

1. Бега А. Аналіз політики : посібник / А. Бега, В. Гнат, О. Сафін. – К. : МЦПД, 2007. – 55 с.
2. Браун П. Посібник з аналізу державної політики / П. Браун ; [пер. з англ. Л. Тарахан]. – К. : Основи, 2000. – 244 с.
3. Веймер Д.Л. Аналіз політики: концепції, практика / Д.Л. Веймер, Е.Р. Вайнінг ; [пер. з англ. І. Дзюби, А. Олійника ; наук. ред. О. Кілієвич]. – К. : Основи, 1998. – 654 с.
4. Вироблення державної політики: рекомендації для України в контексті євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі : зб. аналітичних звітів і записок учасників Програми урядового стажування / [укл.: О.І. Кілієвич, В.В. Тертичка]. – К. : К.І.С., 2006. – 388 с.
5. Говлет М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / М. Говлет, М. Рамеш ; [пер. з англ. О. Рябова]. – Л. : Кальварія. – 264 с.
6. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган ; [пер. з англ. А. Олійник ; наук. ред., пер. В. Тертичка]. – К. : Основи, 2004. – 396 с.
7. Дай Т. Основи державної політики / Т. Дай ; [пер. з англ. Г.С. Красноутського ; наук. ред. З.В. Балабаєва]. – О. : Бахва, 2005. – 468 с.

8. Дем'янчук О.П. "Державна політика" та "публічна політика": варіант перехідного періоду / О.П. Дем'янчук // Наукові записки. – 2000. – Т. 18: Політичні науки. – С. 31–36.
9. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: навч. посіб. / [кол. авт.; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички]. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
10. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощіцького, Ю.П. Сурміна]. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
11. Іванова О.Л. Соціальна політика: теоретичні аспекти: курс лекцій / О.Л. Іванова; [за ред. Ю.Г. Попсуєнко; Нац. ун-т "Кієво-Могилянська академія, Школа соц. роботи]. – К.: КМ Академія, 2003. – 107 с.
12. Кобець Р. Аналіз політики для потреб лобістської кампанії: навч. посіб. / Р. Кобець. – К.: Фонд Європа ХХІ: Т-во Лева, 2007. – 212 с.
13. Коноплицька Т.О. Соціальні параметри ризиків: автореф. дис. ... канд. соціол. наук: 22.00.04 / Т.О. Коноплицька. – К., 2006. – 20 с.
14. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / [авт. кол.: Е.А. Афонін, Я.В. Бережний, О.Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова, В.В. Голубь, В.М. Козакова]. – К.: НАДУ, 2010. – 300 с.
15. Кравченко Т.В. Визначення та оцінка соціальних ризиків на регіональному рівні / Т.В. Кравченко // Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління. – 2009. – № 4 (50). – С. 185–190.
16. Кравченко Т.В. Соціальні ризики та способи їх державного забезпечення / Т.В. Кравченко // Форум молодих науковців Львова: зб. тез конференції, 20 листопада 2009 р. – Л.: Ліга-Прес, 2009. – 227 с.
17. Купрій В. Процес творення державної політики як об'єкт наукових досліджень / В. Купрій // Політичний менеджмент. – 2007. – № 5. – С. 15–32.
18. Кучеренко О.О. Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / О.О. Кучеренко. – К., 2001. – 20 с.
19. Куценко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики): монографія / В.І. Куценко; [за наук. ред. д-ра екон. наук, проф., академіка НАН України Б.М. Данилишина; РВПС України НАН України]. – Ніжин: Аспект-Поліграф, 2008. – 818 с.
20. Логунова М.М. Концептуальні засади аналізу політики: навч. посіб. / М.М. Логунова, В.А. Шахова, М.Ф. Шевченко. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 160 с.
21. Мартякова Е.В. Методологические основы инновационного регулирования социального развития / Е.В. Мартякова // Демографія та соціальна економіка: Науково-економічний та суспільно-політичний журнал. – К.: НАНУ ІДСД, 2008. – Вип. 1 (9). – С. 63–75.
22. Пал Л. Аналіз державної політики / Л. Пал; [пер. з англ. І. Дзюб]. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
23. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс. – К.: Кієво-Могилянська академія, 2006. – 549 с.
24. Романов В. Вступ до аналізу державної політики: навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К.: Основи, 2001. – 238 с.
25. Солов'єв А.І. Политология: Политическая теория, политические технологии: учебник для студентов вузов / А.И. Солов'єв. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 559 с.
26. Тертичка В. Аналіз державної політики і політологія / В. Тертичка // Політичний менеджмент. – 2004. – № 6 (9). – С. 3–22.
27. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К.: Основи, 2002. – 750 с.
28. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: практ. посіб. для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Куїнн; [пер. з англ. С. Соколик; наук. ред. пер. О. Кілієвич]. – К.: К.І.С., 2003. – 120 с.

УДК 351.77

**ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я
В ДИСЕРТАЦІЙНИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ УКРАЇНСЬКИХ НАУКОВЦІВ:
ДВНАДЦЯТЬ РОКІВ ПОШУКІВ І ЗДОБУТКІВ (1998–2010 РР.)**

Радиш Я.Ф.

доктор наук з державного управління, професор
Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

Поживілова О.В.

кандидат педагогічних наук
Вища атестаційна комісія при Кабінеті Міністрів України, м. Київ

*Потрібно знайти такий спосіб викладення історії науки,
який показав би процес мислення, що привів до відкриття.*
А. Ейнштейн

Annotation

This article is analysis of dissertation researches of Ukrainian authors, who studied the public administration system of health care of Ukraine during 1998–2010.

Анотація

У статті здійснено аналіз дисертаційних досліджень українських авторів, які впродовж 1998–2010 рр. вивчали систему державного управління охороною здоров'я України.

Ключові слова

Державне управління, система охорони здоров'я, дисертаційне дослідження.

I. Вступ

Відомо, що одним із важливих та інформаційних джерел, вивчення яких дає змогу визначитись зі станом розвитку науки, є дисертація. При цьому ми глибоко переконані в тому, що саме докторські дисертації необхідно вважати джерелом даних про напрями та стан дослідженості конкретної проблеми.

II. Постановка завдання

Метою статті є короткий огляд дисертаційних досліджень, присвячених проблемі державного управління охороною здоров'я – науки, яка покликана забезпечити стабільну та ефективну діяльність галузі, – що захищені впродовж 1998–2010 рр. (табл. 1) та виявлення питань, які у той чи інший спосіб впливають на дослідження вказаної проблеми та можуть позитивно вплинути на процес реформування системи державного управління охороною здоров'я України.

III. Результати

Україна стала першою серед країн пост-радянського простору, де була запроваджена нова галузь науки – державне управління, покликана забезпечити супровід економічних, соціальних та політичних реформ у

процесі розбудови молодшої незалежної держави [4]. При цьому, варто наголосити на тому, що початок широкого дослідницького інтересу до проблем державного управління в Україні взагалі та державного управління охороною здоров'я зокрема збігається зі створенням у державі Національної академії державного управління (НАДУ) при Президентові України та виходом у світ постанови Вищої атестаційної комісії України від 31.10.1996 р. № 38/7, якою до номенклатури спеціальностей наукових працівників уведено нову галузь науки 25.00.00 – Державне управління.

Основні наукові здобутки авторів сорока дисертаційних робіт (сім докторських і тридцять три кандидатські) в період з 1998 по 2008 рр., предметом дослідження яких було обрано різні аспекти державного управління системою охорони здоров'я, вже неодноразово аналізувалися одним із авторів цієї публікації в одноосібних і колективних наукових працях [6; 8; 9; 11; 12], оприлюднювалися під час науково-практичних конференцій за міжнародною участю [1; 10] та досліджувалися іншими науковцями [2]. Саме тому в нашій статті не будемо здійснювати аналіз кожної з 68 дисертаційних робіт, а тільки наведемо їх перелік (табл. 1), зупинимося на визначенні основних періодів процесу підготовки і захисту дисертаційних досліджень з державного управління охороною здоров'я, визначимо питому вагу дисертаційних досліджень з окремих видів медичної діяльності у загальній структурі дисертаційних робіт, захищених за напрямом "Державне управління в галузі охорони здоров'я" (табл. 2).

Таблиця 1
Докторські та кандидатські дисертації з державного управління в галузі охорони здоров'я, захищені впродовж 1998–2010 рр. (станом на 15.10.2010 р.)

№ з/п	Прізвище, ім'я, по батькові	Тема дисертації	Науковий керівник (консультант)	Дата та місце захисту
<i>Докторські дисертації</i>				
1	Радиш Ярослав Федорович	Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис та тенденції розвитку; 25.00.01 – Теорія та історія державного управління	Солоненко І.М., доктор медичних наук, професор	18.06.2003 р. м. Київ, Д 26.810.01
2	Лобас Віталій Михайлович	Теоретичні основи і розвиток державного соціально-орієнтованого управління; 25.00.02 – Механізми державного управління	Дорофійенко В.В., доктор економічних наук, професор	2004 р. м. Донецьк, Д 11.107.01
3	Білинська Марина Миколаївна	Державне управління галуззю стандартизацією в умовах реформування вищої медичної освіти в Україні; 25.00.02 – Механізми державного управління	Солоненко І.М., доктор медичних наук, професор	03.02.2005 р. м. Київ, Д 26.810.01
4	Шаттала Олександр Сергійович	Державне управління сферою рекреаційного обслуговування в Автономній Республіці Крим в умовах ринкових відносин; 25.00.02 – Механізми державного управління	Надольний П.І., доктор наук з державного управління, професор	03.03.2005 р. м. Київ, Д 26.810.01
5	Черниш Олена Іванівна	Теоретико-методологічні засади формування нових механізмів державного регулювання в сфері соціально значимих послуг; 25.00.02 – Механізми державного управління	Дорофійенко В.В., доктор економічних наук, професор	21.02.2006 р. м. Донецьк, Д 11.107.01
6	Карамішев Дмитро Васильович	Державне регулювання інноваційних процесів у системі охорони здоров'я; 25.00.02 – Механізми державного управління	Немченко А.С., доктор фармацевтичних наук, професор	18.09.2007 р. м. Донецьк, Д 11.107.01
7	Кризина Наталя Павлівна	Державна політика України в галузі охорони здоров'я: механізми формування та реалізації; 25.00.02 – Механізми державного управління	Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, професор	19.12.2008 р. м. Київ, Д 26.810.02
8	Хожито Ірина Іванівна	Державна політика України у сфері профілактики ВІЛ-інфекції/СНІДу: механізми формування та реалізації; 25.00.02 – Механізми державного управління	Серьогін С.М., доктор наук з державного управління, професор	21.04.2009 р. м. Донецьк, Д 11.107.01
9	Надіок Зіновій Олександрович	Механізми державного регулювання ринку медичних послуг в Україні; 25.00.02 – Механізми державного управління	Огаренко В.М., доктор наук з державного управління, професор	24.03.2009 р. м. Запоріжжя, Д 17.127.03; 17.06.2009 р. м. Донецьк, Д 11.107.01
10	Рожкова Інга Володимирівна	Розвиток механізмів державного управління охороною громадського здоров'я на регіональному рівні; 25.00.02 – Механізми державного управління	Солоненко І.М., доктор медичних наук, професор	28.05.2009 р. м. Запоріжжя, Д 17.127.03
11	Гаман Петро Ілліч	Державне регулювання розвитку рекреаційної сфери Карпатського регіону України; 25.00.02 – Механізми державного управління	Корецький М.Х., доктор наук з державного управління, професор	25.06.2009 р. м. Київ, Д 26.160.03
12	Бугайов Сергій Георгійович	Державне регулювання системи онкологічної допомоги в Україні: генезис та тенденції розвитку; 25.00.02 – Механізми державного управління	Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, професор	23.10.2009 р. м. Київ, Д 26.810.01
13	Ярош Наталя Петрівна	Державне регулювання розвитку соціальних стандартів у сфері охорони здоров'я; 25.00.02 – Механізми державного управління	Пономаренко В.М., доктор медичних наук, професор	16.12.2009 р. м. Київ, Д 26.810.01
14	Мельниченко Олександр Анатолійович	Державна політика щодо підвищення рівня та якості життя населення; 25.00.02 – Механізми державного управління	Одинцова Г.С., доктор економічних наук, професор	12.03.2010 р. м. Запоріжжя, Д 17.127.03
15	Рингач Наталя Олександрівна	Державне управління охороною здоров'я як складовою системи забезпечення національної безпеки; 25.00.02 – Механізми державного управління	Білинська М.М., доктор наук з державного управління, професор	17.03.2010 р. м. Київ, Д 26.810.01
16	Терент'єва Анна Валеріївна	Державне управління процесом подолання медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру; 25.00.02 – Механізми державного управління	Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, професор	26.04.2010 р. м. Київ, Д 26.810.02
17	Марова Світлана Феліксівна	Механізми державного управління безпекою життєдіяльності населення техногенних регіонів; 25.00.02 – Механізми державного управління	Пілюшенко В.Л., член-кореспондент НАН України, доктор технічних наук, професор	26.05.2010 р. м. Донецьк, Д 11.107.01

Продовження табл. 1

№ з/п	Прізвище, ім'я, по батькові	Тема дисертації	Науковий керівник (консультант)	Дата та місце захисту
1	Левченко Федір Миколайович	Управління кваліфікованою медичною допомогою в системі лікувально-евакуаційного забезпечення військ; 25.00.05 – Галузеве управління	Радиш Я.Ф., кандидат медичних наук, доцент	10.06.1998 р. м. Київ, Д 26.810.01
2	Рогач Іван Михайлович	Реорганізація діяльності та оптимізація управління системою медичної допомоги сільському населенню (на прикладі Закарпатської області); 25.00.05 – Галузеве управління	Журавель В.І., доктор медичних наук, доцент	30.09.1998, м. Київ, Д 26.810.01
3	Дячишин Віра Іванівна	Державне управління медикоментами забезпеченням населення України на сучасному етапі формування ринкових відносин; 25.00.05 – Галузеве управління	Солоненко І.М., доктор медичних наук, професор	27.12.2000 р. м. Київ, Д 26.810.01
4	Перетяка Олег Павлович	Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я (на прикладі Луганської області); 25.00.05 – Галузеве управління	Бесполоудіна Г.В., доктор медичних наук, професор	16.05.2001 р. м. Київ, Д 26.810.01
5	Загородній Володимир Васильович	Механізми державного регулювання реформування системи охорони здоров'я (на матеріалах м. Києва); 25.00.05 – Галузеве управління	Малицький Б.А., доктор економічних наук, професор	16.05.2001 р. м. Київ, Д 26.810.01
6	Крюков Сергій Альбертович	Державне управління в сфері медико-соціальної допомоги безнадійно хворим; 25.00.05 – Галузеве управління	Лехан В.М., доктор медичних наук, професор	2002 р. м. Донецьк, К 11.107.01
7	Терент'єва Анна Валеріївна	Розвиток автоматизованого управління матеріально-технічними запасами формувань державної служби медицини катастроф України; 25.00.02 – Механізми державного управління	Биков В.М., член-кореспондент АПН України, доктор технічних наук, професор	2003 р. м. Київ, Д 26.810.01
8	Черниченко Тетяна Іванівна	Державне управління освітою фахівців охорони здоров'я в умовах перебудови галузі в Україні; 25.00.02 – Механізми державного управління	Москаленко В.Ф., член-кореспондент АМН України, доктор медичних наук, професор	11.12.2003 р. м. Київ, Д 26.810.01
9	Мегедь Володимир Петрович	Управління системою медичного забезпечення державної прикордонної служби України: особливості й тенденції розвитку; 25.00.02 – Механізми державного управління	Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, доцент	13.05.2004 р. м. Київ, Д 26.810.01
10	Козуліна Світлана Олександрівна	Механізми державного управління діяльністю закладів охорони здоров'я (організаційно-правовий аспект); 25.00.02 – Механізми державного управління	Журавель В.І., доктор медичних наук, професор	07.07.2004 р. м. Одеса, К 41.863.01
11	Джафарова Джаніра Мамедівна	Управління регулюванням первинної медико-санітарної допомоги на місцевому рівні (на прикладі м. Львова); 25.00.02 – Механізми державного управління	Чемерис А.О., кандидат економічних наук, доцент	2004 р. м. Львів, К 35.860.01
12	Галацан Віктор Олександрович	Організаційно-економічний механізм управління охороною здоров'я; 25.00.02 – Механізми державного управління	Мамонова В.В., кандидат економічних наук, доцент	24.09.2004 р. м. Харків, К 64.858.01
13	Терешкевич Галина Тарасівна	Розвиток бізнесу в Україні (державно-управлінський аспект); 25.00.02 – Механізми державного управління	Кашуба М.В., доктор філософських наук, професор	04.10.2004 р. м. Львів, К 35.860.01
14	Солоненко Надія Дмитрівна	Державне управління перебудовою галузі охорони здоров'я в умовах обмежених ресурсів в Україні; 25.00.02 – Механізми державного управління	Жапіло Л.І., доктор біологічних наук, професор	07.10.2004 р. м. Київ, Д 26.810.01
15	Педченко Тимур Вікторович	Державне управління системою охорони здоров'я на засадах загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування; 25.00.02 – Механізми державного управління	Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, професор	12.01.2005, м. Київ, Д 26.810.01
16	Піш Богдан Антонович	Державне управління охороною здоров'я в країнах Східної Європи: досвід та можливість використання в Україні; 25.00.02 – Механізми державного управління	Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, професор	06.05.2005, м. Київ, Д 26.810.01
17	Жаховський Віктор Олександрович	Державне управління системою формування кадрового потенціалу медичної служби Збройних Сил у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції України; 25.00.02 – Механізми державного управління	Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, професор	12.01.2006 р. м. Київ, Д 26.810.01

Продовження табл. 1

№ з/п	Прізвище, ім'я, по батькові	Тема дисертації	Науковий керівник (консультант)	Дата та місце захисту
18	Надюк Олександрович	Державне управління якістю медичної допомоги в системі охорони здоров'я України;	Корецький М.Х., доктор наук з державного управління, професор	07.02.2006 р., м. Київ, Д 26.810.02
19	Зноб Олександрович	25.00.02 – Механізми державного управління	Журавель В.І., доктор медичних наук, професор	09.03.2006 р., м. Одеса, К 41.863.01
20	Мельник Олександр Миколайович	Механізми державного управління міському населенню; 25.00.02 – Механізми державного управління	Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, професор	12.04.2006 р., м. Київ, Д 26.810.01
21	Рудий Володимир Мирославович	Державне регулювання діяльності українських мігрантських контингентів: генезис та тенденції розвитку; 25.00.01 – Теорія та історія державного управління	Білинська М.М., доктор наук з державного управління, доцент	10.05.2006 р., м. Київ, Д 26.810.02
22	Курило Тетяна Миколаївна	Державне управління підготовкою керівників для охорони здоров'я України в умовах європейської інтеграції; 25.00.02 – Механізми державного управління	Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, професор	10.05.2006 р., м. Київ, Д 26.810.02
23	Склярченко Володимир Євгенович	Прогнозування впливу чинників соціальної динаміки на державне управління забезпеченням населення України лікарськими засобами; 25.00.02 – Механізми державного управління	Білинська М.М., доктор наук з державного управління, доцент	11.05.2006 р., м. Київ, Д 26.810.01
24	Долот Володимир Денисович	Державне управління стаціонарною медичною допомогою в Україні: стан і тенденції розвитку; 25.00.01 – Теорія та історія державного управління	Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, професор	12.05.2006 р., м. Київ, Д 26.810.01
25	Савіна Оксана Вікторівна	Механізми державного регулювання системи надання медичної допомоги населенню України; 25.00.02 – Механізми державного управління	Шутов М.М., доктор економічних наук, професор	22.06.2006 р., м. Донецьк, Д 11.170.01
26	Антонюк Сергій Андрійович	Державне регулювання розвитку приватного сектора охорони здоров'я України на регіональному рівні; 25.00.02 – Механізми державного управління	Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, професор	27.06.2006 р., м. Київ, Д 26.810.01
27	Сатушенко Ольга Анатоліївна	Механізми державного управління цінотворенням в охороні здоров'я; 25.00.02 – Механізми державного управління	Сапелінікова Н.Л., кандидат економічних наук, доцент	29.09.2006 р., м. Донецьк, Д 11.107.01
28	Мартинюк Олена Іванівна	Розвиток міжгалузевої взаємодії у державному управлінні охороною здоров'я населення України; 25.00.02 – Механізми державного управління	Жаліло Л.І., доктор біологічних наук, професор	21.11.2006 р., м. Київ, Д 26.810.02
29	Балуєва Ольга Володимирівна	Удосконалення механізмів державного управління розвитком інформаційної системи галузі охорони здоров'я; 25.00.02 – Механізми державного управління	Ларіна Р.Р., доктор економічних наук, професор	19.09.2007 р., м. Донецьк, Д 11.107.01
30	Худоба Олександра Василівна	Удосконалення механізмів формування та реалізації державної політики у сфері протидії епідемії ВІЛ-інфекції/СНІДу та наркоманії в Україні (на прикладі Львівської області); 25.00.02 – Механізми державного управління	Лазор О.Я., доктор наук з державного управління, професор	15.05.2008 р., м. Львів, К 35.860.01
31	Чеканова Тетяна Дмитрівна	Взаємодія адміністративних та політичних механізмів у системі управління охороною здоров'я; 25.00.02 – Механізми державного управління	Саханенко С.Є., доктор наук з державного управління, доцент	27.05.2008 р., м. Одеса, К 41.863.01
32	Виноградов Олег Всеволодович	Механізми державного управління багатоканальним фінансуванням системи охорони здоров'я України; 25.00.02 – Механізми державного управління	Білинська М.М., доктор наук з державного управління, професор	19.03.2009 р., м. Київ, Д 26.810.01
33	Котляревський Юрій Олексійович	Організаційно-економічний механізм державного регулювання якості медичних послуг в Україні; 25.00.02 – Механізми державного управління	Немченко А.С., доктор фармацевтичних наук, професор	17.04.2009 р., м. Харків, К 64.858.01
34	Шумаєва Олена Олександрівна	Державна стратегія розвитку фармацевтичного сектору галузі охорони здоров'я; 25.00.02 – Механізми державного управління	Ларіна Р.Р., доктор економічних наук, професор	17.06.2009 р., м. Донецьк, Д 11.107.01

Продовження табл. 1

№ з/п	Прізвище, ім'я, по батькові	Тема дисертації	Науковий керівник (консультант)	Дата та місце захисту
35	Гачова Євгенія Леонідівна	Механізми державного управління захистом здоров'я працездатного населення; 25.00.02 – Механізми державного управління	Шугов М.М., доктор економічних наук, професор	8.10.2009 р., м. Донецьк, Д 11.107.01
36	Петрюва Олена Борисівна	Механізми забезпечення державних гарантій у сфері охорони здоров'я; 25.00.02 – Механізми державного управління	Лобас В.М., доктор наук з державного управління, професор	16.10.2009 р., м. Запоріжжя, Д 17.127.03
37	Лещенко Василина Володимирівна	Громадські лікарські організації як суб'єкти формування та реалізації державної політики в Україні в галузі охорони здоров'я; 25.00.02 – Механізми державного управління	Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, професор	19.10.2009 р., м. Київ, Д 26.810.02
38	Ігнат'єва Галина Феліксівна	Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю в процесі управління медичним забезпеченням населення монофункціональних міст України; 25.00.04 – Місцеве самоврядування	Хожило І.І., доктор наук з державного управління, доцент	24.11.2009 р., м. Дніпропетровськ, К 08.866.01
39	Паращич Ігор Миронович	Державні механізми забезпечення та захисту прав пацієнтів в Україні: стан і тенденції розвитку; 25.00.02 – Механізми державного управління	Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, професор	26.01.2010 р., м. Київ, Д 26.810.02
40	Федак Марія Миколаївна	Механізми державного регулювання стоматологічної допомоги населенню України; 25.00.02 – Механізми державного управління	Карамішев Д.В., доктор наук з державного управління, доцент	27.01.2010 р., м. Київ, К 26.129.01
41	Деркач Юрій Васильович	Механізми державного регулювання розвитку санаторно-курортного потенціалу Прикарпатського регіону України (організаційно-правові засади); 25.00.02 – Механізми державного управління	Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, професор	23.02.2010 р., м. Київ, Д 26.810.02
42	Фуртак Іван Іванович	Механізми державного управління у сфері охорони здоров'я в контексті європейської інтеграції України; 25.00.02 – Механізми державного управління	Малик Я.Й., доктор історичних наук, професор	05.03.2010 р., м. Львів, К 35.860.01
43	Боків Олександр Віталійович	Механізми управління системою загальнообов'язкового державного соціального страхування з тимчасової втрати працездатності; 25.00.02 – Механізми державного управління	Дегтяр А.О., доктор наук з державного управління, професор	13.03.2010 р., м. Запоріжжя, Д 17.127.03
44	Беліченко Антон Вікторович	Державне регулювання забезпечення населення лікарськими засобами; 25.00.02 – Механізми державного управління	Немченко А.С., доктор фармацевтичних наук, професор	18.03.2010 р., м. Харків, К 64.858.01
45	Буравльов Леонід Олександрович	Механізми державного регулювання приватного сектора в галузі охорони здоров'я України; 25.00.02 – Механізми державного управління	Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, професор	24.03.2010 р., м. Київ, Д 26.810.02
46	Шипко Андрій Федорович	Модернізація функцій органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я населення; 25.00.04 – Місцеве самоврядування	Серьофін С.М., доктор наук з державного управління, професор	08.04.2010 р., м. Дніпропетровськ, К 08.866.01
47	Бедрик Ірина Олексівна	Державне регулювання приватної стоматологічної діяльності в Україні: організаційно-правові засади; 25.00.02 – Механізми державного управління	Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, професор	19.05.2010 р., м. Київ, Д 26.810.02
48	Пітко Ярослав Михайлович	Роль державних органів управління і місцевого самоврядування в механізмі реформування первинної медико-санітарної допомоги; 25.00.02 – Механізми державного управління	Лемішко Б.Б., кандидат медичних наук, доцент	11.06.2010 р., м. Львів, К 35.860.01
49	Полченко Тетяна Петрівна	Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції у сфері охорони здоров'я в Україні; 25.00.02 – Механізми державного управління	Білинська М.М., доктор наук з державного управління, професор	29.06.2010 р., м. Київ, Д 26.810.01
50	Кржак Максим Сергійович	Державна політика забезпечення соціально вразливих верств населення України лікарськими засобами; 25.00.02 – Механізми державного управління	Бульба В.Г., кандидат історичних наук, доцент	24.09.2010 р., м. Харків, Д 64.858.01
51	Мезенцева Наталія Борисівна	Державне регулювання суспільних відносин в галузі охорони здоров'я України: історичні та правові аспекти; 25.00.01 – Теорія та історія державного управління	Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, професор	14.10.2010 р., м. Київ, Д 26.810.01

Таблиця 2

Інформація про наукових керівників (консультантів) здобувачів наукового ступеня доктора (кандидата) наук з державного управління в галузі охорони здоров'я (станом на 05.10.2010 р.)

№ з/п	Прізвище, ім'я, по батькові	Науковий ступінь, вчене звання	Постійне місце роботи	Кількість підготовлених дисертацій	
				докт.	канд.
1	Бесполудіна Галина Василівна	доктор медичних наук, професор	Луганський державний медичний університет, завідувач кафедри соціальної медицини, організації, АСУ та економіки охорони здоров'я	1	
2	Биков Валерій Юхимович	академік АПН України, доктор технічних наук, професор	Інститут педагогіки АПН України, м. Київ, директор	1	
3	Білінська Марина Миколаївна	доктор наук з державного управління, професор	Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ, віце-президент	4	
4	Дегтяр Андрій Олегович	доктор наук з державного управління, професор	Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України, завідувач кафедри	1	
5	Дорошенко В'ячеслав Володимирович	доктор економічних наук, професор	Донецький державний університет управління МОН України, завідувач кафедри менеджменту у невиробничій сфері	2	
6	Жаліло Любов Іванівна	доктор біологічних наук, професор	Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ, професор кафедри управління охороною суспільного здоров'я	2	
7	Журавель Володимир Іванович	доктор медичних наук, професор	Одеський державний медичний університет, завідувач кафедри соціальної медицини, управління та економіки охорони здоров'я	3	
8	Карамішев Дмитро Васильович	доктор наук з державного управління, доцент	Харківський національний фармацевтичний університет, завідувач кафедри менеджменту і адміністрування	1	
9	Кашуба Марія Василівна	доктор філософських наук, професор	Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України, професор кафедри політичних наук і філософії	1	
10	Корецький Микола Христоворович	доктор наук з державного управління, професор	Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України, м. Київ, завідувач відділу інвестиційної політики та розвитку місцевого самоврядування	1	
11	Бульба Володимир Григорович	кандидат історичних наук, доцент	Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України, завідувач кафедри соціальної та гуманітарної політики	1	
12	Лазор Олег Ярославович	доктор наук з державного управління, професор	Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України, завідувач кафедри управління персоналом та державної служби	1	
13	Ларіна Рена Рінатівна	доктор економічних наук, професор	Донецький державний університет управління МОН України, завідувач кафедри логістики	2	
14	Лемішко Борис Богданович	кандидат медичних наук, доцент	Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України	1	
15	Лехан Валерія Микитівна	доктор медичних наук, професор	Дніпропетровська державна медична академія МОЗ України, завідувач кафедри соціальної медицини, організації та управління охороною здоров'я	1	
16	Лобас Віталій Михайлович	доктор наук з державного управління, професор	Донецький державний медичний університет ім. М. Горького, завідувач кафедри	1	

Продовження табл. 2

№ з/п	Прізвище, ім'я, по батькові	Науковий ступінь, вчене звання	Постійне місце роботи	Кількість підготовлених дисертацій	
				докт.	канд.
17	Малик Ярослав Йосипович	доктор історичних наук, професор	Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України		1
18	Малицький Борис Антонович	доктор економічних наук, професор	Центр досліджень науково-технічного потенціалу та історії науки ім. Г.М. Доброва НАН України, м. Київ, директор		1
19	Мамонова Валентина Василівна	кандидат економічних наук, доцент	Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України, доцент кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування		1
20	Москаленко Віталій Федорович	академік НАМН України, доктор медичних наук, професор	Національний медичний університет ім. О.О. Богомольця, ректор		1
21	Надолішній Петро Іванович	доктор наук з державного управління, професор	Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування	1	
22	Немченко Алла Семенівна	доктор фармацевтичних наук, професор	Національний фармацевтичний університет, м. Харків, завідувач кафедри організації та економіки фармації	1	2
23	Огаренко Віктор Миколайович	доктор наук з державного управління, професор	Класичний приватний університет, м. Запоріжжя, ректор	1	
24	Одинцова Галина Сергіївна	доктор економічних наук, професор	Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ, доцент кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування	1	
25	Піпошенко Віталій Лаврентійович	член-кореспондент НАН України, доктор технічних наук, професор	Донецький державний університет управління МОН України, проректор з наукової роботи, завідувач кафедри маркетингу	1	
26	Пономаренко Віктор Михайлович	доктор медичних наук, професор	Український інститут стратегічних досліджень МОЗ України, директор	1	
27	Радиш Ярослав Федорович	доктор наук з державного управління, професор	Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ, професор кафедри управління охороною суспільного здоров'я	3	15
28	Сапелінікова Надія Леонідівна	кандидат економічних наук, доцент	Донецький державний університет управління МОН України		1
29	Саханенко Сергій Єгорович	доктор наук з державного управління, доцент	Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування		1
30	Сербогін Сергій Михайлович	доктор наук з державного управління, професор	Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України, директор, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування	1	
31	Солоненко Іван Миколайович	доктор медичних наук, професор	Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ, професор кафедри управління охороною суспільного здоров'я	3	1
32	Хожило Ірина Іванівна	доктор наук з державного управління, доцент	Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України, директор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування		1
33	Черерис Анатолій Олексійович	кандидат економічних наук, доцент	Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України, директор		1
34	Шутов Михайло Михайлович	доктор економічних наук, професор	Донецький державний медичний університет ім. М. Горького, професор кафедри		2
Усього				17	51

Інформацію про наукових керівників (консультантів) здобувачів наукового ступеня доктора (кандидата) наук з державного управління в галузі охорони здоров'я оприлюднено в табл. 3 і коротко зупинимося на

постановці кількох питань, вирішення яких, на їх думку, сприятиме вдосконаленню наукового супроводу розвитку системи державного управління охороною здоров'я України.

Таблиця 3

**Кількість дисертацій, захищених за науковим напрямом
“Державне управління охороною здоров'я” у 1998–2010 рр.,
залежно від проблеми (наукового завдання) дослідження**

Предмет дослідження	Захищено дисертацій	% від загальної кількості
Державна політика в галузі охорони здоров'я	13	19,1
Медична допомога, ПМСД та медичні послуги	11	16,2
Медицина катастроф та відомча медицина	8	11,8
Економіка, інноваційні процеси та медичне страхування	7	10,3
Реформування медичної галузі	5	7,4
Медичне право, біоетика	5	7,4
Забезпечення лікарськими засобами	5	7,4
Соціальні та медичні стандарти	4	5,8
Стоматологічна та приватна медична діяльність	4	5,8
Медична освіта	3	4,4
Санаторно-курортне забезпечення	3	4,4
Усього	68	100,0

Аналіз успішно захищених упродовж 1998–2010 рр. на засіданнях спеціалізованих вчених рад Національної академії державного управління при Президентові України, регіональних інститутів НАДУ (Дніпропетровськ, Львів, Одеса, Харків), Донецького державного університету управління, Класичного приватного університету (м. Запоріжжя), Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України та Академії муніципального управління 68 дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління (17) та кандидата наук з державного управління (51) за спеціальностями “Теорія та історія державного управління”, “Механізми державного управління”, “Галузеве управління” та “Регіональне управління” свідчить, що автори зазначених вище дисертаційних досліджень зробили вагомий внесок у справу вивчення окремих аспектів системи державного управління охороною здоров'я України.

Варто підкреслити, що всі теми дисертацій пов'язані з напрямками основних науково-дослідних робіт відповідних установ та затвер-

джені вченими радами з одночасним призначенням наукового керівника (консультанта), що відповідає вимогам ВАК України [7, с. 2].

Ми поділяємо думку Л.І. Лисенко [4], яка стверджує, що в процесі становлення та розвитку галузі науки державного управління впродовж 1997–2007 рр. можна виділити три основні періоди:

- 1) березень 1997 р. – травень 2000 р.;
- 2) травень 2000 р. – вересень 2002 р.;
- 3) вересень 2002 р. – січень 2007 р.

Разом з тим, ґрунтуючись на тенденціях розвитку досліджуваного процесу, пропонуємо вважати період, обмежений рамками січня 2007 р. – грудня 2010 р., – четвертим періодом розвитку галузі науки державного управління взагалі та її важливого напрямку “Державне управління системою охорони здоров'я” зокрема.

На рис. 1 представлено показники, які характеризують динаміку процесу підготовки дисертаційних досліджень за спеціальністю “Державне управління в галузі охорони здоров'я” впродовж 1998–2010 рр.

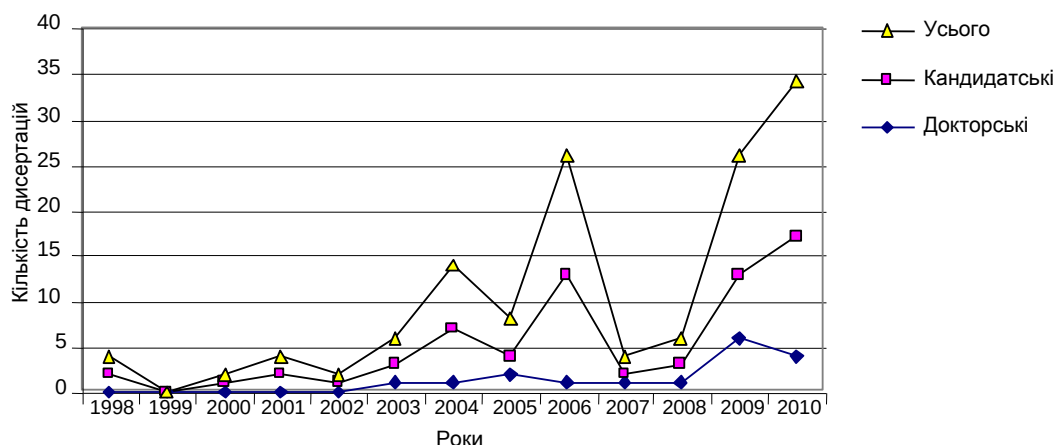


Рис. 1. Динаміка підготовки дисертацій за спеціальністю “Державне управління в галузі охорони здоров'я” (1998–2010 рр.)

Як видно з рис. 1, найпродуктивнішим, з погляду кількості підготовлених і успішно захищених дисертаційних робіт, об'єктом дослідження яких обрано систему охорони здоров'я, був кінець третього та друга половина четвертого періоду становлення та розвитку галузі науки державного управління. Загалом, упродовж третього і четвертого періодів – вересень 2002 – жовтень 2010 р. – відбувся захист усіх 17 докторських та 46 кандидатських

дисертацій, що становить 92,6% від загальної кількості захищених дисертаційних робіт.

На рис. 2 представлені показники питомої ваги різних спеціальностей (25.00.01 – Теорія та історія державного управління; 25.00.02 – Механізми державного управління; 25.00.04 – Регіональне управління та 25.00.05 – Галузеве управління) у загальній структурі напряму дослідження “Державне управління в галузі охорони здоров'я”.

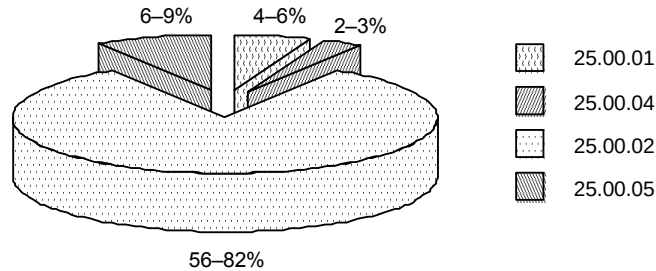


Рис. 2. Структура дисертаційних досліджень захищених упродовж 1998–2010 рр., за спеціальністю

Нами виявлено, що 56 дисертаційних досліджень із 68 (82%), захищених упродовж досліджуваного періоду, відповідають Паспорту спеціальності 25.00.02 – Механізми державного управління; 6 (9%) дисертаційних досліджень захищені за спеціальністю 25.00.05 – Галузеве управління (із 2003 р. ця спеціальність виключена з переліку спеціальностей “Державне управління”). Чотири дисертації, що становить 6% від загальної їх кількості (одна докторська і три кандидатські), відповідали Паспорту спеціальності 25.00.01 – Теорія та історія державного управління; ще дві дисертаційні

роботи (3%) на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління захищені за спеціальністю 25.00.04 – Регіональне управління.

Як видно з рис. 3, захисти абсолютної більшості дисертаційних досліджень – 36 із 68, що становить 54% від загальної кількості захищених дисертацій, відбулися на спеціалізованих вчених рада НАДУ; 17% дисертаційних досліджень захищено у Донецькому державному університеті управління МОН України; 7% – у Класичному приватному університеті (м. Запоріжжя).



Рис. 3. Структура дисертаційних досліджень, захищених упродовж 1998–2010 рр., за місцем захисту

Ще 20% дисертаційних досліджень захищено разом у Львівському (7%), Харківському (6%), Одеському (4%) та Дніпропетровському (3%) регіональних інститутах НАДУ при Президентові України. По одній дисертації, що становить 2% від їх загальної кількості, захищено на спеціалізованих вчених радах Академії муніципального управління та Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України.

Серед 66 авторів 68 захищених за досліджуваний період дисертаційних досліджень (З.С. Надюк та А.В. Терент'єва захистили по дві дисертації: кандидатську і докторську, саме тому кількість дисертацій і кількість дисертантів – різні) – 43 лікарі (С.А. Антонюк, І.О. Бедрик, М.М. Білинська, С.Г. Бугайцов, Л.О. Буравльов, О.В. Виноградов, В.О. Галацан, Ю.В. Деркач, Д.М. Джафарова, В.Д. Долот, О.А. Євтушенко, В.О. Жаховський, В.В. Загородній, Д.В. Карамішев, Ю.О. Котляревський, Н.П. Кризина, С.А. Крюков, Т.М. Курило, Ф.М. Левченко, В.М. Лобас, О.І. Мартинюк, В.П. Мегедь, О.М. Мельник, З.О. Надюк, І.М. Паращич, Т.В. Педченко, О.П. Перетяка, Б.А. Пліш, Т.П. Попченко, Я.Ф. Радиш, Н.О. Рингач, І.М. Рогаč, І.В. Рожкова, В.М. Рудий, В.Є. Склярєнко, М.М. Федак, І.І. Фуртак, І.І. Хожило, О.В. Худоба, Т.Д. Чеканова, В.Ц. Черномаз, О.С. Шаптала, Н.П. Ярош (лікарі М.М. Білинська, Я.Ф. Радиш, О.М. Мельник та В.М. Рудий мають ще і юридичну освіту, О.В. Виноградов – економічну)), два біологи (Г.Т. Терешкевич і Т.І. Чернишенко), одинадцять економістів (О.В. Боков, Г.Ф. Ігнат'єва, О.А. Мельниченко, Н.Б. Мезєнцева (має ще юридичну та дипломатичну освіту), О.Б. Петряєва, Я.М. Пітко, О.В. Савкіна, Н.Д. Солоненко, Є.Л. Ткачова, О.І. Черниш та О.О. Шумаєва), три менеджери (О.В. Балусєва, П.І. Гаман, А.Ф. Шипко), один юрист (С.О. Козуліна), три провізори (А.В. Беліченко, В.І. Дячишин, М.С. Кряж), один інженер-системотехнік (А.В. Терент'єва), хімік (С.Ф. Марова) та філолог (В.В. Лещенко).

Серед 34 наукових керівників та наукових консультантів 66 здобувачів наукового ступеня доктора та кандидата наук з державного управління – теж фахівці різних спеціальностей (табл. 2). Найбільше з них лікарів – 13: проф. І.М. Солоненко (М.М. Білинська, В.В. Дячишин, Я.Ф. Радиш, І.В. Рожкова), проф. В.І. Журавель (С.О. Козуліна, І.М. Рогаč, В.Ц. Черномаз), проф. Г.В. Безполудіна (О.П. Перетяка), проф. В.М. Лехан (С.А. Крюков), академік НАМН України, проф. В.Ф. Москаленко (Т.І. Чернишенко), проф. В.М. Пономаренко (Н.П. Ярош), проф. Я.Ф. Радиш (С.А. Антонюк, І.О. Бедрик, С.Г. Бугайцов, Л.О. Буравльов, Ю.В. Деркач, В.Д. Долот, В.О. Жаховський, Н.П. Кризина, Т.М. Курило, Ф.М. Левченко, В.В. Лещенко, В.П. Мегедь,

О.М. Мельник, Н.Б. Мезєнцева, І.М. Паращич, Т.В. Педченко, Б.А. Пліш, А.В. Терент'єва), проф. М.М. Білинська (О.В. Виноградов, Т.М. Попченко, Н.О. Рингач, В.М. Рудий, В.Є. Склярєнко), доц. І.І. Хожило (Г.Ф. Ігнат'єва), проф. М.М. Шутов (О.В. Савкіна, Є.Л. Ткачова), доц. Д.В. Карамішев (М.М. Федак), доц. Б.Б. Лемішко (Я.М. Пітко), проф. В.М. Лобас (О.Б. Петряєва); один фармацевт: А.С. Немченко (А.В. Беліченко, Д.В. Карамішев, Ю.О. Котляревський); один біолог: Л.І. Жаліло (О.І. Мартинюк, Н.Д. Солоненко); дев'ять економістів: проф. В.В. Дорофійєнко (В.М. Лобас, О.І. Черниш), проф. М.Х. Корєцький (П.І. Гаман, З.О. Надюк), проф. Б.А. Малицький (В.В. Загородній), проф. В.В. Мамонова (О.В. Галацан), проф. Р.Р. Ларіна (О.В. Балусєва, О.О. Шумаєва), доц. А.О. Чемерис (Д.М. Джафарова), доц. Н.Л. Сапельникова (О.А. Євтушенко), проф. А.О. Дегтяр (О.В. Боков), проф. Г.С. Одинцова (О.А. Мельниченко); п'ять представників науки державного управління: проф. П.І. Надолішній (О.С. Шаптала), проф. В.М. Огаренко (З.О. Надюк), проф. С.М. Серьогін (І.І. Хожило, А.Ф. Шипко), проф. О.Я. Лазор (О.В. Худоба), доц. С.Є. Саханенко (Т.Д. Чеканова), два історики: проф. Я.І. Малик (І.І. Фуртак) і доц. В.Г. Бульба (М.С. Кряж) та три представники інших галузей науки: філософ – проф. М.В. Кашуба (Г.Т. Терешкевич); і два доктори технічних наук – академік АПН України, проф. В.Ю. Биков (А.В. Терент'єва) та член-кореспондент НАН України проф. В.Л. Пілюшенко (С.Ф. Марова).

Автори глибоко переконані в тому, що зацікавленість фахівців різних спеціальностей питаннями охорони здоров'я підкреслює актуальність, вагомість та міжгалузовий характер досліджуваної проблеми.

У результаті аналізу дисертаційних досліджень за науковим напрямом "Державне управління охороною здоров'я" за проблемою та науковим завданням, які вони вирішували, нами з'ясовано, що найбільший інтерес для дослідників цього наукового напрямку становлять державна політика в галузі охорони здоров'я (19,1% від загальної кількості захищених дисертацій), медична допомога, у тому числі й первинна медико-санітарна допомога (далі – ПМСД), та медичні послуги (11,8%), медицина катастроф і відомча медицина (11,8%). Питомо вага дисертаційних робіт, у яких досліджувалися економічні та інноваційні аспекти, а також медичне страхування, становить 10,3% (табл. 3).

Найменше дисертацій, як свідчать показники, що представлені у табл. 3, захищено з питань медичної освіти, а також державного регулювання санаторно-курортного забезпечення – по 4,4%.

Системно-логічний аналіз дисертаційних досліджень за напрямом "Управління охороною здоров'я" свідчить про те, що проблема нового трактування організаційно-економічного механізму розвитку системи охорони здоров'я в Україні розроблялася М.М. Шутовим (2004 р.) у дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук.

З метою ознайомлення громадськості зі ступенем розробки окремих питань реформування вітчизняної системи охорони здоров'я науковцями економічної галузі нижче подано перелік ще десяти дисертаційних досліджень, захист яких відбувся у спеціалізованих вчених радах навчальних і наукових закладів України впродовж 2002–2007 рр.:

1. Євтушенко Т.П. Моделювання системи управління медичним страхуванням (Донецький національний університет, 2002 р.).

2. Кизима І.С. Стимулювання ефективності праці медичного персоналу (Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2007 р.).

3. Карпишин Н.І. Фінансове забезпечення охорони здоров'я в реалізації державних функцій на ринку медичних послуг (Тернопільський державний економічний університет, 2006 р.).

4. Ковжарова Е.В. Організаційно-економічні основи системи охорони здоров'я в Україні (Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України, 2005 р.).

5. Нагайчук Н.Г. Формування системи добровільного медичного страхування в умовах ринкової економіки (Державна установа "Інститут економіки та прогнозування НАН України", 2006 р.).

6. Малік Є.О. Система фінансування охорони здоров'я: конкурентні та соціальні критерії (Державний вищий навчальний заклад "Київський національний економічний університет ім. В. Гетьмана", 2007 р.).

7. Арзянцева Д.А. Науково-методичні засади розробки стратегії розвитку регіональних систем охорони здоров'я (Науково-дослідний економічний університет Міністерства економіки України, 2006 р.).

8. Залетов О.М. Державне регулювання ринку страхування життя в Україні (Державний вищий навчальний заклад "Київський національний економічний університет ім. В. Гетьмана", 2007 р.).

9. Кашуба Я.М. Фінансове забезпечення охорони здоров'я в реалізації державних функцій на ринку медичних послуг (Інститут регіональних досліджень НАН України, 2006 р.).

10. Улай О.І. Фінансове забезпечення охорони репродуктивного здоров'я в умовах трансформаційної економічної системи (Тернопільська академія народного господарства, 2005 р.).

Опрацювання дисертаційних робіт, у яких досліджуються різні аспекти державного управління системою охорони здоров'я, стало підставою для пропозиції про обговорення ще двох, на думку авторів цієї публікації, дуже важливих питань.

По-перше, нами встановлено, що нові доктрини, програми, концепції, рекомендації тощо, які розробляються і пропонуються для реалізації, практично не залучаються до вироблення стратегічного курсу розвитку галузі охорони здоров'я. Не припустимим, з нашої точки зору, є і те, що наукові звіти, монографії, кандидатські та докторські дисертації, які містять науково обґрунтовані рекомендації щодо оптимізації державного управління системою охорони здоров'я України, не використовуються для вирішення проблеми щодо стратегії збереження і зміцнення здоров'я населення, а осідають на полицях наукових бібліотек [3]. Сказане вище підтверджує й відомий український історик і політик В.М. Литвин, вказуючи на те, що хоча влада далеко не завжди схильна враховувати думку вченого, але і просто його ігнорувати зараз вона вже не може. Адже сьогодні накопичена необхідна база для переведення досліджень на якісно новий рівень, у тому числі й особливо узагальнювального, концептуального та міждисциплінарного, а головне – проектувального характеру. Потрібно зламати, стверджує В.М. Литвин, традиції, за яких інтелектуальні наробки, узагальнення та оцінки залишаються надбанням певного кола дослідників, залишаються у своїй більшості у виданнях з обмеженими тиражами. Потрібно розширити ці рамки і забезпечити вихід усіх небайдужих на широку громадськість. Тоді Україна матиме власного відповідального громадянина. А це найважливіше для держави [5, с. 13].

По-друге, мова йде про рівень доступності результатів тих чи інших досліджень науковцям різних фахів. Відомо, що на підставі відповідних Постанов Президентів ВАК України здобувачі наукових ступенів кандидата та доктора наук зобов'язані опублікувати визначену кількість наукових праць у фахових виданнях. Ця норма, звичайно, є абсолютно справедливою і жодних заперечень не викликає. Але трапляються, напевно, і такі ситуації, як та, що обговорюється сьогодні: результати досліджень у галузі медицини (а це може бути й освіта, економіка, юриспруденція або військова сфера) стають основою для розвитку іншого важливого наукового напрямку – державного управління. У зв'язку з цим доцільно ширше практикувати міжгалузеву спрямованість фахових наукових видань. Саме тому в журналах "Охорона здоров'я України", "Психічне здоров'я / Mental Health", "Лікарська справа. Врачебное дело", "Україна. Здоров'я нації" та "Вій-

ська медицина України”, наприклад, варто мати й рубрику “Державне управління охороною здоров’я”. Запровадження міжгалузевої спрямованості фахових видань буде надзвичайно корисним не тільки для конкретних дослідників, які вивчають міждисциплінарні проблеми, а й для української науки і практики взагалі.

IV. Висновки

1. Дослідженням доведено, що впродовж 1998–2010 рр. у спеціалізованих вчених радах України, яким надано право приймати до розгляду й проводити прилюдні захисти дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора (кандидата) наук з державного управління, захищено 17 докторських дисертацій та 51 кандидатська, об’єктом дослідження яких була система державного управління охороною здоров’я України.

2. Усебічний логіко-системний аналіз дисертаційних робіт свідчить, що наукове забезпечення розвитку державного управління системою охорони здоров’я України на сьогодні є актуальним питанням, яке перебуває в центрі дискусій науковців і практиків, але відповідна проблема досі ще не була предметом спеціального комплексного дослідження. Саме це дало підстави констатувати, що стан наукової розробки вказаної теми не може вважатися задовільним і вона потребує всебічного дослідження.

3. Обґрунтовано, що у процесі становлення і розвитку важливої наукової проблеми “Державне управління охороною здоров’я” впродовж 1998–2010 рр. можна виділити чотири основні періоди: перший – січень 1998 р. – травень 2000 р., другий – травень 2000 р. – вересень 2002 р., третій – вересень 2002 р. – січень 2007 р. і четвертий – січень 2007 р. – грудень 2010 р.

4. Встановлено, що у процесі дослідження різних аспектів актуальної проблеми, яка полягає в науковому забезпеченні розвитку державного управління охороною здоров’я, основними тенденціями цього явища були такі:

- захисти абсолютної більшості дисертаційних досліджень – 54% від загальної кількості захищених дисертацій – відбулися на спеціалізованих вчених радах НАДУ при Президентіві України; 17% дисертаційних досліджень захищено у Донецькому державному університеті управління МОН України; 7% дисертацій захищено у Класичному приватному університеті (м. Запоріжжя); 20% дисертаційних досліджень захищено разом у Львівському (7%), Харківському (6%), Одеському (4%) та Дніпропетровському (3%) регіональних інститутах НАДУ при Президентіві України. По одній дисертації захищено на спеціалізованих вчених радах Академії муніципа-

льного управління та Ради з вивчення продуктивних сил України НАН України;

- 82% захищених дисертацій упродовж досліджуваного періоду відповідають Паспорту спеціальності 25.00.02 – Механізми державного управління, тобто мають прикладний характер; 9% дисертаційних досліджень захищені за спеціальністю 25.00.05 – Галузеве управління; 6% від загальної їх кількості (одна докторська і три кандидатські) відповідали Паспорту спеціальності 25.00.01 – Теорія та історія державного управління; ще 3% дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління захищені за спеціальністю 25.00.04 – Регіональне управління;
- найбільший інтерес для дослідників різних аспектів проблеми державного управління охороною здоров’я становлять державна політика в галузі охорони здоров’я (19,1% від загальної кількості захищених дисертацій); медична допомога, у тому числі й первинна медико-санітарна допомога, та медичні послуги (11,8%), медицина катастроф та відомча медицина (11,8%). Питома вага дисертаційних робіт, у яких досліджувалися економічні та інноваційні аспекти, а також медичне страхування, – становить 10,3%; зацікавленість дослідників соціальними та медичними стандартами, а також регулюванням стоматологічної і приватної медичної діяльності була на рівні 5,8%. Найменше дисертацій захищено з питань медичної освіти, а також державного регулювання санаторно-курортного забезпечення – по 4,4%.

5. Системно-логічний аналіз дисертаційних досліджень за напрямом “Державне управління охороною здоров’я” свідчить про те, що відповідна проблема розробляється й у дисертаційних дослідженнях економічної галузі. Зацікавленість фахівців різних спеціальностей питаннями розвитку системи охорони здоров’я підкреслює актуальність, вагомість та міжгалузевий характер досліджуваної проблеми.

6. Встановлено, що наукові звіти, монографії, кандидатські та докторські дисертації, які містять науково обґрунтовані рекомендації щодо оптимізації державного управління системою охорони здоров’я України, на превеликий жаль, не використовуються для вирішення проблеми щодо стратегії збереження і зміцнення здоров’я населення, а осідають на полицях наукових бібліотек.

7. Обґрунтовано, що з метою кращого ознайомлення наукової громадськості з результатами досліджень у різних галузях науки доцільно ширше практикувати міжгалузеву спрямованість фахових наукових видань. Запровадження міжгалузевої спрямо-

ваності останніх буде надзвичайно корисним не тільки для конкретних дослідників, які вивчають міждисциплінарні проблеми, а й для української науки і практики взагалі.

Література

1. Буравльов Л. Проблеми державного управління системою охорони здоров'я в дисертаційних дослідженнях українських авторів (1998–2007 рр.) / Л. Буравльов, Н. Мезєнцева, Я. Радиш // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки "Державне управління" в Україні: від теорії до практики : зб. матеріалів симп. за міжнар. участю / [за заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Семіна, С.В. Загороднюка]. – К. : Вид-во НАДУ, 2007.
2. Жаліло Л. Наукові аспекти державного управління у сфері охорони суспільного здоров'я / Л. Жаліло, О. Мартинюк, І. Солоненко // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки "Державне управління" в Україні: від теорії до практики : зб. матеріалів симп. за міжнар. участю / [за заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Семіна, С.В. Загороднюка]. – К. : Вид-во НАДУ, 2007.
3. Кундієв Ю. З висоти – стрімголов, або чому реформи охорони здоров'я є неефективними? / Ю. Кундієв // Дзеркало тижня. – 2008. – № 1 (680). – С. 15.
4. Лисенко Л.І. Тенденції державного регулювання підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів з державного управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Л.І. Лисенко. – К., 2010. – 20 с.
5. Литвин В. Украина – 15 лет неопределенности. Что дальше? / В. Литвин // Зеркало недели. – 2006. – № 45. – С. 1, 13.
6. Мегедь В.П. Проблеми державного управління охороною здоров'я в дисертаційних дослідженнях, захищених у 2005 р. / В.П. Мегедь, Н.П. Кризина, Я.Ф. Радиш // Лікарська справа. Врачебное дело. – 2006. – № 3. – С. 75–81.
7. Порядок присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань. – К. : Ред. "Бюлетеня Вищої атестаційної комісії України", 2000. – 32 с.
8. Радиш Я. Наукові засади державного управління охороною здоров'я в дослідженнях українських авторів / Я. Радиш, В. Долот, Т. Курило // Держава та регіони. – 2004. – № 2. – С. 85–96.
9. Радиш Я.Ф. Теоретичні проблеми державного управління системою охорони здоров'я в дисертаційних дослідженнях українських науковців (1998–2005 рр.) / Я.Ф. Радиш, Н.П. Кризина // Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами : зб. наук. пр. ДонДУУ. Серія Державне управління. – Донецьк : ДонДУУ, 2006. – Вип. 61. – Т. VII. – С. 3–21.
10. Радиш Я. Проблеми державного управління охороною здоров'я в дисертаційних дослідженнях українських військових лікарів / Я. Радиш // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяченої 10-річчю Академії, м. Київ, 31 травня 2005 р. : у 2 т. / [за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева]. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Т. 2. – С. 303–305.
11. Радиш Я.Ф. Теоретичні проблеми державного управління охороною здоров'я в дисертаційних працях українських дослідників / Я.Ф. Радиш // Лікарська справа. Врачебное дело. – 2005. – № 3. – С. 81–88.
12. Радиш Я.Ф. Теоретичні проблеми державного управління системою охорони здоров'я в дисертаційних дослідженнях українських науковців (2006–2007 рр.): повідомлення друге / Я.Ф. Радиш // Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами : зб. наук. пр. ДонДУУ. Серія Державне управління. – Донецьк : ДонДУУ, 2007. – Вип. 61. – Т. VII. – С. 392–405.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

**Вимоги до авторських оригіналів статей,
поданих до науково-виробничого журналу “Держава та регіони”**

1. До друку приймаються неопубліковані раніше роботи, **написані українською мовою**, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені **напівжирним шрифтом**):

УДК;

Анотація українською, російською та англійською мовами (до 100 слів);

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів);

I. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується подана стаття).

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Література за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами бібліографічних описів).

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та засвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (20 грн за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-Б, КПУ, редакція журналу “Держава та регіони”.

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / Філія АБ “Південний”

р/р 26002310022201 / ОКПО 19278502 / МФО 313753

За друк статті у науково-виробничому журналі “Держава та регіони”.